

La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986 - 1987	Título
Campang Chang, José Yat Ming - Otra Levenson, Déborah - Autor/a Mack Chang, Myrna - Otra	Autor(es)
La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986 - 1987	En:
Guatemala	Lugar
AVANCSO, Asociacion para el Avance de las Ciencias Sociales	Editorial/Editor
1990	Fecha
Cuadernos de Investigación No. 2	Colección
Democracia Cristiana; Estado; Gobierno civil; Desarrollo rural; Política agraria; Desarrollo urbano; Política de desarrollo; Pobreza; Guatemala; América Central;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Guatemala/avancso/20091127043555/cuaderno02.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



AVANCSO

LA POLÍTICA DE DESARROLLO DEL ESTADO GUATEMALTECO 1986-1987

Cuadernos de Investigación No. 2

ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN GUATEMALA

Una publicación de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en
Guatemala (AVANCSO)
Directora de Investigación: Clara Arenas

Cuadernos de Investigación No. 2, Guatemala, agosto de 1990
Tercera impresión

Impreso en los talleres de Inforpress Centroamericana
El Contenido de este Cuaderno puede ser utilizado citándose la fuente

PRESENTACIÓN

Dentro del contexto de la crisis global por la cual ha atravesado Guatemala en los últimos años, la elección de un gobierno civil en enero de 1986 después de cuatro años de gobiernos militares de facto, generó amplias expectativas a nivel nacional e internacional. En base al discurso político del partido Democracia Cristiana Guatemalteca, que resultó ganador en las elecciones, se esperaban cambios significativos en la política de desarrollo tendiente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El presente trabajo de investigación tiene el propósito de analizar y explicar las características principales de dicha política de desarrollo, señalar sus límites y posibilidades, tomando en cuenta la relación entre los varios aspectos de la misma, así como la influencia ejercida por los diversos sectores sociales.

En un primer capítulo, para proveer un contexto, se analizan los antecedentes inmediatos, planteando cómo en los gobiernos de facto se fueron configurando las líneas' básicas de la actual política de desarrollo, y se discute el papel jugado por el partido Democracia Cristiana Guatemalteca en la política nacional. En el segundo capítulo se esboza el perfil de la crisis y su impacto a nivel social: la creciente y generalizada pobreza, que se constituye en uno de los principales desafíos para el gobierno actual.

El tercer capítulo contiene una síntesis y comentario crítico de la formulación de la política de desarrollo que está contenida en los principales documentos oficiales. El cuarto capítulo discute la participación de las diferentes instituciones y sectores gubernamentales en la formulación de la política. En él se enfatiza el papel del ejército y del gabinete económico en la formulación de políticas de seguridad y de crecimiento económico por encima de la política social. A continuación, en el capítulo quinto, se discuten los factores limitantes de la capacidad ejecutiva del Estado, tales como la rigidez estructural y funcional y la problemática de los recursos humanos y financieros, que dificultan la implementación de una política coherente, en forma eficiente y eficaz.

Finalmente, en el capítulo sexto, se hace un análisis más detallado de dos casos estratégicos de la política de desarrollo. Uno se refiere al objetivo expresado de encauzar la participación de la población a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a lo que diversos sectores han manifestado como el propósito de captar una base social de apoyo y de control político e ideológico; el otro caso es la política agraria que el gobierno actual diseña para no enfrentar las causas estructurales de la desigual tenencia de la tierra y opta por medidas como la compra-venta de fincas.

Para la realización de este trabajo de investigación, la Asociación para el

Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) formó el siguiente equipo: José Yat Ming Campang Chang, como coordinador; Myrna Mack Chang, como investigadora principal y Deborah Levenson, como investigadora asistente. También colaboró estrechamente en la discusión y elaboración de informes parciales y finales el siguiente personal de AVANCSO: Ricardo Wilson-Grau, director ejecutivo, Edgar Gutiérrez, investigador, y Clara Arenas, directora de investigación.

El equipo trabajó en la investigación de enero a julio de 1987. Recolectó información primaria de documentos oficiales que contenían las formulaciones de la política, así como de documentos relacionados con los diversos programas y proyectos analizados. Además, se consultaron fuentes hemerográficas y bibliográficas, siendo de especial utilidad la publicación semanal de Inforpress Centroamericana, y otras publicaciones especializadas. Para lograr una perspectiva interna de los diversos aspectos investigados, se entrevistó a funcionarios responsables en las diversas instituciones gubernamentales.

Los autores esperan que el análisis realizado, así como las conclusiones planteadas, sean de utilidad para comprender en mejor forma los factores de diversa índole que inciden en la formulación, ejecución y resultados de la política de desarrollo, y que permita a los actores involucrados (gobierno, entidades financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones corporativas y sindicales y campesinas), orientar sus decisiones en pos de un desarrollo efectivo a favor de la población guatemalteca.

Esta investigación fue posible por el apoyo financiero directo dado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), y el indirecto de OXFAM de Inglaterra y NOVIB de Holanda, quienes no son responsables de las opiniones vertidas en este documento.

Nota al lector

El texto para la impresión de este estudio fue levantado en una combinación de computadora e impresora laser, la primera vez que la editora utiliza esta tecnología. Por esta razón, el lector encontrará algunos errores de forma.

Sumario

Presentación	iii	
I. Marco conceptual y antecedentes generales	1	
A. Componentes de las políticas estatales	1	
B. Antecedentes de la actual política de desarrollo	2	
C. Antecedentes políticos del partido de gobierno		6
II. La crisis y su impacto social	13	
A. Empleo e ingreso	15	
B. Salud	17	
C. Alimentación y nutrición	18	
D. Vivienda	18	
E. Educación	19	
F. Organización y participación de los sectores populares	20	
III. Formulación de la política actual	25	
A. Introducción	25	
B. Antecedentes	25	
C. Fundamentos en la formulación de las políticas	26	
D. La estrategia del desarrollo y las áreas prioritarias	30	
E. Los programas de gobierno 1986-1990	33	
F. A manera de resumen	49	
IV. La participación institucional en la formulación de la política de desarrollo	53	
A. El ejército	53	
B. La administración civil	58	
V. La capacidad ejecutiva	73	

A. Problemas de estructura y funcionamiento	73
B. Problemática del recurso humano	77
C. La problemática de los recursos financieros	78
D. Conclusiones	90
VI. Análisis de dos casos estratégicos de la política de desarrollo	93
A. Los consejos de desarrollo urbano y rural	93
B. La política agraria	103
VII Conclusiones generales	121
Preferencias bibliográficas	125

Indice de Gráfica y Cuadros

I.	Pobreza: 1981 -1985	14
II.	Distribución del ingreso, años 1970, 1980 y 1984	16
III.	Evolución del ingreso por habitante, años 1984 c 85	16
IV.	Inversión presupuestada en el PRES para la política social	36
V.	Organización participativa de proyectos	43
VI.	Sector Educación: Estado de préstamos al 31 de julio de 1986	75
VII.	Resumen de la ejecución presupuestaria de los ministerios en gastos de inversión, 1986	76
VIII.	Recaudaciones tributarias, 1985 -1987	79
IX.	Estructura del presupuesto de ingresos, del gobierno central, años 1984-1987	80
X.	Préstamos y donaciones externas obtenidas, presupuestos 1986-1987	81
XI.	Solicitud de préstamos a Organismos Financieros Internacionales, 1987	83
XII.	Presupuesto de Salud, Educación, Defensa y Gobernación, 1981-1987	87
XIII.	Distribución de la tierra en Guatemala por categorías de tamaño: número de fincas, 1950,1964,1979	104
XIV.	Distribución de la tierra en Guatemala por categorías de tamaño: superficie, 1950, 1964, 1979	105

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

ADEC	:	Asociación para el Desarrollo Comunitario
AID	:	Agencia Internacional para el Desarrollo
APS	:	Atención Primaria de Salud
APT	:	Alimentos por Trabajo
ASDI	:	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
ASIES	:	Asociación de Investigación y E. Sociales
AVANCSO	:	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BANDESA	:	Banco de Desarrollo Agrícola
BANVI	:	Banco Nacional de la Vivienda
BCIE	:	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	:	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
CACIF	:	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAN	:	Central Auténtica Nacionalista
CARE	:	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CDL	:	Consejo de Desarrollo Local
CDM	:	Consejo de Desarrollo Municipal
CDUR	:	Consejo de Desarrollo Urbano y Rural
CEPAL	:	Comisión Económica para América Latina
CID	:	Coordinadora Interinstitucional Departamental
CIM	:	Coordinadora Interinstitucional Municipal
CIN	:	Coordinadora Interinstitucional Nacional
CGTG	:	Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala
CID	:	Consejo Interamericano de Defensa
CNP	:	Consejo Nacional de Planificación
CNT	:	Central Nacional de Trabajadores
CRN	:	Comité de Reconstrucción Nacional
CUC	:	Comité de Unidad Campesina
CUSG	:	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
DCG	:	Democracia Cristiana Guatemalteca

EDUPRIMUR:	Educación Primaria Marginal Urbana
EGP	: Ejército Guerrillero de los Pobres
FAR	: Fuerzas Armadas Rebeldes
FASGUA	: Federación Autónoma Sindical de Guatemala
FDCR	: Frente Democrático Contra la Represión
FESC	: Frente Estudiantil Social Cristiano
FIS	: Fondo de Inversión Social
FUR	: Frente Unido de la Revolución
GUATEL	: Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IADSL	: Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre
ICADIS	: Instituto Centroamericano de Documentación e Investigaciones Sociales
ICAP	: Instituto Centroamericano de Administración Pública
IGSS	: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IIES	: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
INCAP	: Instituto Centroamericano de Nutrición para Centro América y Panamá
INCEP	: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
INFOM	: Instituto de Fomento Municipal
INGUAT	: Instituto Guatemalteco de Turismo
INTA	: Instituto Nacional de Transformación Agraria
IIPS	: Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales
MAGA	: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAS	: Movimiento de Acción Solidaria
MEMO I	: Memorandum de la Presidencia de la República sobre la Reorganización Nacional, 19 de marzo de 1987.
MEMO II	: Programación de la Reorganización Nacional, 1987-1988, 22 de julio de 1987.
MDUR	: Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural
MLN	: Movimiento de Liberación Nacional
NOVIB	: Una Organización Holandesa para el Desarrollo Internacional
ONG	: Organización No Gubernamental
ORPA	: Organización del Pueblo en Armas
OXFAM	: Oxford Famine Relief
PAC	: Patrullas de Autodefensa Civil

PAAC : Plan de Acción Areas de Conflicto
PAEDOMEX : Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Educación
Extraes-colar
PDCN : Partido Democrático de Cooperación Nacional
PEA : Población Económicamente Activa
PGT : Partido Guatemalteco del Trabajo
PIB : Producto Interno Bruto
PID : Partido Institucional Democrático
PN : Proyecto Nacional de la Democracia Cristiana Guatemala
(1985)
PND : Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991
PNSD : Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (1982)
PR : Partido Revolucionario
PRA : Partido Revolucionario Auténtico
PRES : Programa de Reordenamiento Económico y Social Corto Plazo
(1986)
PRODEPIR : Proyecto de Desarrollo de la Educación Primaria
PRN : Programa de Reorganización Nacional (1987)
PRONEBI : Programa Nacional de Educación Bilingüe
PSD : Partido Socialista Democrático
SEGEPLAN : Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación
Económica
S-5 : Sección de Asuntos Civiles del Ejército
UNSITRAGUA : Unidad Sindical de Trabajadores de Guatemala
UNAGRO : Unión Nacional Agropecuaria
UNICEF : Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USIPE : Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa
USPADA : Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y de Alimentación

I. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES GENERALES

A. Componentes de las políticas estatales

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)⁽¹⁾ en el análisis de las políticas estatales es posible diferenciar tres momentos que son:

1. las formulaciones
2. las acciones
3. los resultados

Las formulaciones de la política se refieren a la explicitación de lo que el Estado se propone realizar. En esto se incluyen diversos aspectos:

- a) los sujetos que definen la problemática
- b) los problemas que son priorizados y los sectores que efectivamente son beneficiados
- c) el contexto económico, político y social que influye en la formulación de la política
- d) las orientaciones contenidas en la formulación (documentos o discursos) en términos de objetivos y metas
- e) los mecanismos utilizados para la formulación de la política

Las acciones de política son las medidas que se adoptan para poner en práctica las formulaciones de la política, entre las cuales se deben considerar:

- a) asignación de recursos, financieros y humanos
- b) creación de mecanismos para ejecutar la política estatal: legislación, creación de entidades o instituciones burocráticas, como órganos responsables o de coordinación
- c) las diversas actividades concretas llevadas a cabo

Los resultados de las políticas deben entenderse en dos sentidos: uno, como "producto", o sea, el logro de objetivos y metas formalmente explicitadas; esto es, la eficacia. El otro sentido, como "impacto social", lo cual se refiere al efecto ocurrido en el contexto social; es decir, los cambios, transformaciones y/o

modificaciones, operados en las condiciones materiales de vida de los que se constituyen en beneficiarios directos de las acciones de política concretadas.

Ahora bien, en el análisis de las medidas concretas y en el destino de los recursos y en los resultados, se podrá determinar la correspondencia entre los planteamientos y la ejecución de los mismos, que permitirá visualizar la capacidad ejecutiva real del aparato estatal, así como las condicionantes impuestas por el contexto económico y político.

Un elemento adicional de análisis es que en el proceso de conformación y ejecución de una política estatal, además del Estado intervienen otras fuerzas sociales, las cuales dependiendo de su capacidad de poder influyen, en mayor o menor grado, en los diversos aspectos de una política determinada. Por otra parte, se trata de políticas que sufren diversos grados de reformulación acorde con los matices ideológicos que le imprimen los distintos gobiernos.

Dentro de la perspectiva anteriormente planteada, esta investigación tiene como objeto de estudio la política de desarrollo del Estado guatemalteco que el gobierno demócrata cristiano ha formulado e implementado en sus primeros 18 meses de gestión (1986-1987).

Por política de desarrollo se entenderá la formulación, las acciones y los resultados alcanzados por el Estado en relación a las necesidades básicas de la población guatemalteca. Para los propósitos de esta investigación se seleccionaron como necesidades básicas las relacionadas con el empleo y el ingreso, de los cuales dependen la satisfacción, a un nivel adecuado, de la alimentación, la vivienda, la salud y la educación. También se consideró importante analizar la situación de organización y participación de los sectores populares, ya que la implementación de una política de desarrollo que responda a sus necesidades depende, en gran medida, de su capacidad de influir en la misma.

B. Antecedentes de la actual política de desarrollo

Históricamente, en Guatemala ha prevalecido un modelo de desarrollo que enfatiza básicamente el crecimiento económico. Según el economista Luis Arturo del Valle, en un trabajo para la CEPAL⁽²⁾ Guatemala vivió una etapa de crecimiento económico extraordinario, del 5% anual, que duró por tres decenios, de la posguerra a 1978 aproximadamente, debido sobre todo a factores externos favorables, que le permitió al país colocar sus productos de exportación a buenos precios en el mercado internacional. Sin embargo, dicho crecimiento favoreció solamente a reducidos sectores de la población, quedando excluidos amplios sectores sociales, especialmente en el área rural, por lo cual, según del Valle, se mantuvieron o extendieron las desigualdades sociales.

Aunado a este modelo de desarrollo excluyente en lo económico, en lo político se implantaron gobiernos autoritarios, en los que predominó el control militar, dentro de un esquema de democracia formal, con partidos y elecciones, que no reflejaban la voluntad popular. Así, en las elecciones presidenciales de 1974 y 1978, aun cuando todos los candidatos eran militares, se alteraron los resultados electorales y fueron impuestos los candidatos del partido oficial. En las elecciones de 1982 se intentó repetir la historia por tercera vez, pero en esta ocasión se frustró debido al golpe de Estado de marzo de 1982⁽³⁾.

Sin embargo, ya para entonces la crisis de la sociedad guatemalteca se había generalizado reflejándose en una agudización de las contradicciones a todo nivel: en lo económico, político, militar, social e ideológico.

Guatemala sufre el impacto de una recesión económica, debido en gran parte a la caída de los precios de sus productos de agroexportación en el mercado internacional. Esto trae consecuencias en los niveles de empleo, el ingreso de divisas, la recaudación fiscal y en la economía en general. También se observa una masiva fuga de capitales al exterior provocada por la crisis política a nivel nacional y regional. Se produce un descenso en la inversión pública y privada, un incremento desproporcionado de la deuda externa, inestabilidad monetaria y cambiaria y desequilibrio fiscal, así como incremento del desempleo y del subempleo. Además, se da un proceso inflacionario acelerado, el cual contribuye a profundizar aún más las ya precarias condiciones de vida de amplios sectores de la población⁽⁴⁾.

Los gobiernos instalados a través del fraude carecen de legitimidad, aparte que la corrupción y la ausencia de políticas estatales a favor de las mayorías, hacen que dichos regímenes carezcan de apoyo popular. A fines de los años setenta surge un movimiento popular constituido por organizaciones sindicales, campesinas, de pobladores, estudiantiles y políticas que ejercen una creciente y masiva presión reivindicativa, la cual aunada a la intensificación de la actividad de organizaciones guerrilleras, provoca una reacción por parte del Estado. En el período del régimen del General Romeo Lucas García (1978-1982) y los gobiernos de facto de los generales Efraín Ríos Montt (1982-1983) y Osear Mejía Víctores (1983-1986) se vive una violencia política sin precedentes en el país.

A nivel ideológico, la crisis se manifiesta en un gran descontento y cuestionamiento por parte de amplios sectores de la población que se ven afectados por la crisis en todas sus consecuencias. Tanto el movimiento popular como las fuerzas guerrilleras logran captar las simpatías y el apoyo de vastos sectores a nivel urbano y rural.

Ante esta situación de crisis, que se hace más grave a finales del gobierno del general Lucas García, se produce el golpe de Estado de marzo de 1982, que

coloca al general Ríos Montt, quien a su vez es relevado del poder por el general Mejía Víctores, por medio de otro golpe ejecutado en agosto de 1983. La importancia de estos gobiernos de

hecho es que a nivel estatal se va perfilando una recomposición del Estado orientada a resolver la crisis en que se encuentra el país, y a asegurar el sistema económico-social vigente introduciendo ciertos cambios que no lo afectan en sus estructuras. A nivel económico se van a plantear las políticas que pretenden revertir la recesión económica; en lo político se busca establecer la legitimidad de los gobiernos y de la estructura de mediación política, conformada por los partidos políticos y los procesos electorales. En el campo ideológico el propósito es lograr el consenso social, así como la "integración" de los diversos sectores de la sociedad polarizados política e ideológicamente dentro de lo que se denomina como "identidad nacional".

En el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD)⁽⁵⁾, postulado por la Junta Militar de Gobierno que tomó el poder en 1982, se plantean las cuatro principales áreas problemáticas que necesitaban resolverse:

- 1) Estabilidad política: el propósito es consolidar la legitimidad de los gobiernos a nivel nacional e internacional, para lo cual se plantea el retorno a un régimen de legalidad, así como la restauración del sistema electoral y de partidos políticos.
- 2) Estabilidad económica: los objetivos son revertir la recesión económica y resolver los problemas derivados de la pobreza de la población.
- 3) Estabilidad psico-social: el fin es contener los avances logrados por la "subversión" entre el campesinado, los indígenas y analfabetos.
- 4) Estabilidad militar: la meta es derrotar a la "subversión armada".

En el enunciado del "concepto estratégico básico" se postulan las siguientes adecuaciones:

- a) Reformas administrativas en la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado, para "coordinar e integrar los planes y programas antisubversivos a nivel de los órganos políticos del país".
- b) "Adecuación de la estructura y funcionamiento del ejército de Guatemala y de los cuerpos de seguridad al enfrentamiento y combate eficaz de los movimientos y grupos subversivos".
- c) Mejoramiento de la economía, dando "atención a los problemas económicos prioritarios de la población", complementado con la puesta en marcha de "programas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases desposeídas".

- d) Conducción de "programas destinados a formar y mantener un nacionalismo compatibles con las tradiciones del país".
- e) Finalmente, a nivel internacional, se plantea "el mejoramiento de la imagen de Guatemala", a través de "acciones definidas y agresivas".

En otras palabras, una reorganización estatal para hacer más eficiente, tanto en lo político como en lo militar, la implementación de políticas tendientes a reactivar la economía y atender necesidades básicas de la población, con el objetivo de disputarle la base social a la guerrilla e impulsar medidas orientadas a captarla ideológicamente, lo cual es complementado con un mejoramiento de la imagen internacional de Guatemala.

A través de sus diversas campañas militares, que se dan a un alto costo social en términos de muertos, heridos, desplazados y refugiados, el ejército desarticula el apoyo poblacional de la guerrilla, la cual, de acuerdo al ejército, estaba constituida por cerca de 276,000 simpatizantes. Para reubicar y controlar a la población del área rural se crean los Polos de Desarrollo, y las Patrullas de Autodefensa Civil.

Entre las medidas de reorganización estatal destacan la dislocación operativa del ejército y de los cuerpos de seguridad, así como la creación de las Coordinadoras Interinstitucionales, con estructuras que van desde el nivel nacional hasta el nivel local, con el predominio del ejército⁽⁶⁾.

Con respecto a los objetivos de reactivar la economía y atender las necesidades básicas de la población, los gobiernos de facto tuvieron mayores dificultades. La empresa privada prefirió mantener sus capitales en el exterior ante la inestabilidad política y se opuso tenazmente a cualquier medida que implicara una redistribución de los costos de la crisis, como una posible reforma tributaria o bien una reforma agraria.

Por otro lado, la deteriorada imagen de los gobiernos militares a nivel internacional, debido a la constante violación a los derechos humanos, había significado la salida de diversas organizaciones no gubernamentales⁽⁷⁾, así como limitaciones en cuanto a la captación de los recursos financieros internacionales necesarios para llevar a cabo programas y proyectos oficiales.

En lo ideológico se dan medidas tendientes a restaurar el régimen de legalidad, con la elección de una Asamblea Constituyente en 1984, la cual se encarga de redactar una nueva Constitución Política; posteriormente se retorna al sistema de partidos políticos y procesos electorales generales, que señalan el traspaso del gobierno de manos de los militares a los civiles.

El ejército como institución tenía serias limitaciones para implementar a plenitud el proyecto de consolidar y modernizar el Estado y la sociedad. La

participación de altos oficiales castrenses en la corrupción gubernamental y en la implementación de los fraudes electorales, había desprestigiado a la fuerza armada, aparte de que su responsabilidad en la violencia política hacía difícil que captase el apoyo popular o el reconocimiento internacional. La fórmula viable lo constituyó las elecciones para la integración de un gobierno civil que se encargara de ejecutar los lineamientos ya establecidos en el período anterior.

A nivel externo, dicho proceso fue apoyado por la administración de Ronald Reagan, la cual impulsa la "democratización" en la región centroamericana a través de procesos electorarios.

Con el objeto de tener una mejor comprensión sobre el actual gobierno civil, en la siguiente sección se presenta una breve historia de la Democracia Cristiana Guatemalteca, partido político cuyos principales dirigentes vinieron planteando desde mediados de los años setenta la posibilidad de "compartir" el poder con los militares en Guatemala.

C. Antecedentes políticos del partido de gobierno⁽⁸⁾.

Por el papel hegemónico que el ejército ha tenido en la conducción de los gobiernos, sobre todo tras un período de pacificación política como la de principios de los años ochenta, cualquier partido que hubiera ganado las elecciones en 1985 habría tenido que sentarse a la mesa de negociaciones para conocer los límites de su radio de acción. Buena parte de los partidos que participaron como el Movimiento de Liberación Nacional, el Institucional Democrático, el Central Auténtica Nacionalista y el Revolucionario registraban en su historia esa experiencia. La Democracia Cristiana, por su lado, si bien es la primera vez que asume como partido la conducción del gobierno, en su estrategia política (ya sea de sobrevivencia, de expansión o consolidación), nunca descartó una gestión en concertación con los militares. Un breve repaso de su historia puede ayudar a entender mejor el papel que juegan actualmente los demócratas cristianos en el actual proceso político de Guatemala.

La Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) tiene sus orígenes en un grupo de universitarios que pertenecían al movimiento de Acción Católica Universitaria, auspiciado por sacerdotes jesuitas. Durante los gobiernos de 1944 a 1954, ese movimiento mantuvo una oposición frontal a las políticas que éstos impulsaron, y entre sus actividades contra el comunismo que era considerado el principal riesgo para el país publicaron la revista Acción Social Cristiana.

La DCG se funda después del golpe de Estado contra el gobierno de Jacobo Arbenz (junio de 1954). Sus promotores son básicamente las personas que quedaron al margen del partido Movimiento Democrático Nacional, matriz del

actual Movimiento de Liberación Nacional. Entre los fundadores estuvieron René de León Schlotter, actual ministro de desarrollo urbano y rural; Roberto Carpio Nicolle, actual vice-presidente; Trinidad Uclés, quien años después militaría en el conservador Partido Institucional Democrático, y José García Bauer, actual diputado por el partido Unión del Centro Nacional.

Desde su decidido apoyo al coronel Carlos Castillo Armas (quien con el resuelto respaldo de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense dirigió desde Honduras la acción contra Arbenz), los demócrata cristianos se caracterizaron por su anticomunismo. Rechazaron las medidas que pudieran vigorizar la política de desarrollo del gobierno central y que pretendiera una redistribución de la riqueza. Las raíces ideológicas de tal conducta tenían la referencia, en el caso de Guatemala, de la Reforma Liberal de finales del siglo XIX que redujo los cuantiosos bienes de la Iglesia Católica y significó una mayor participación del Estado en el desarrollo del país. La DCG veía en las políticas reformistas de Arbenz una versión del comunismo internacional, y se presentaba como una tercera opción fuera del comunismo y del capitalismo. Concebía los cambios del país en base a los postulados derivados de la Doctrina Social de la Iglesia (Católica), sólo que bajo el nombre de Justicia Social Cristiana.

Para las elecciones presidenciales de 1957, la DCG participó con Miguel Asturias Quiñónez como candidato. En esa época impulsó la formación de la Federación Autónoma Sindical (FAS), que luego con el nombre de FASGUA saldría de la esfera de influencia demócrata cristiana.

En 1964 se originó un debate en el interior de la DCG, cuando el gobierno de facto del coronel Enrique Peralta Azurdia (1963-66) convocó a elecciones para integrar una Asamblea Constituyente. La corriente que se oponía a participar la encabezó de León Schlotter y miembros del recién formado Frente Estudiantil Social Cristiano (FESC). Entre los líderes de ese frente universitario estaban, entre otros, el actual mandatario Vinicio Cerezo Arévalo, su esposa Raquel Blandón de Cerezo, el canciller del gobierno del general Mejía Víctores y actual embajador ante las Naciones Unidas, Fernando Andrade Díaz, y el presente ministro de Relaciones Exteriores, Alfonso Cabrera. El FESC tuvo como escenario principal a la Universidad Nacional de San Carlos, donde representaba a la "derecha" del movimiento estudiantil.

El impulso de un programa de trabajo más dinámico, promoviendo el sindicalismo y el cooperativismo, llevó a de León Schlotter y a sus más cercanos colaboradores a ocupar el liderazgo del partido para mediados de los años sesenta.

La DCG se vio obstaculizada de participar en las elecciones presidenciales de 1966, debido a su poca colaboración con el régimen de facto de Peralta Azurdia. En las elecciones presidenciales de 1970, la DCG postuló sin éxito al

mayor del ejército y economista Jorge Lucas Caballeros, quien contando con su propio caudal de simpatizantes obtuvo el 20% de los votos. Sin embargo, la DCG logra ubicar en la asamblea legislativa a León Schlotter, Cerezo Arévalo y Julio Celso de León. Para entonces el partido ya había empezado a expandirse fuera de la capital.

En esos años, los demócrata cristianos de Guatemala se vieron envueltos en el debate que se estaba produciendo entre sus colegas de América Latina. En ese contexto, un grupo de profesionales integrados al Instituto para el Desarrollo Económico-Social para América Central (IDESAC), comenzó a sostener posiciones divergentes a las de León Schlotter. En la Central Nacional de Trabajadores (CNT), donde la DCG tenía preponderancia (y que al igual que en FASGUA no tardaría en perderla), también se cuestionaron los planteamientos poco críticos del partido con respecto a la situación socioeconómica del país, su débil identificación con los sectores populares y su interés centrado en sólo ganar elecciones. El corolario de este debate fue la salida de varios cuadros importantes del partido, algunos de los cuales se integraron a organizaciones de izquierda.

Para las elecciones de 1974 la DCG, no obstante contar con alrededor de 120,000 afiliados, decide continuar con su estrategia de acercamiento al ejército y nuevamente apoya a un militar: al ex-Jefe del Estado Mayor de la institución armada, general Efraín Ríos Montt, quien pierde la presidencia ante el general Kjell Laugerud con el fraude electoral⁽⁹⁾. Ese hecho, sin embargo, no habría de impedir que la DCG aceptara colaborar con quienes gobernarían.

No está de más recordar que el programa de la DCG durante el proceso electoral de 1974 se titulaba "Camino hacia la Paz" y que el discurso de su candidato, el general Ríos Montt, se centró en el tema de la "Salvación Nacional", que no estaría distante del proyecto del gobierno de facto que se instaló en 1982. Ahora bien, en 1974 el programa de la DCG planteaba reformas en algunas áreas como educación, salud e incluso en el sector agrario; ello sin embargo habría de ser obviado en 1985.

Durante la gestión del general Laugerud (1974-78) se registró un auge del movimiento popular. El grado de vinculación de la DCG con los trabajadores fue puesto a prueba, resultando en que la CNT o la confederación que los demócrata cristianos habían impulsado y que estaba afiliada a la Confederación Latinoamericana de Trabajadores rompiera sus lazos con ellos.

Para las elecciones de 1978, oficiales del ejército se acercaron a la DCG para captar su apoyo para la elección del general Romeo Lucas García, el candidato de los partidos oficiales. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo, y en esa oportunidad la DCG apoyó como candidato al general Ricardo Peralta Méndez, a

quien se consideraba como un mejor candidato por haber dirigido el Comité de Reconstrucción Nacional después del terremoto de 1976. De esta manera la DCG reconfirmó la tesis que para gobernar debe existir un entendimiento con representantes del poder real, que había sido sostenida por Vinicio Cerezo en su ensayo "El Ejército como Alternativa", editado en 1975.

De todas formas, el general Lucas García fue impuesto por medio del fraude electoral. De amplio conocimiento es la intensa y generalizada acción represiva del gobierno de Lucas García, y no sobra hacer la anotación de que incluso la DCG fue afectada por la violencia al ser asesinados alrededor de 300 de sus militantes.

A diferencia de los partidos de tendencia socialdemócrata, como el Frente Unido de la Revolución (FUR), fundado por Manuel Colom Argueta y el Partido Revolucionario Auténtico (PRA), de Alberto Fuentes Mohr (antecedente del actual Partido Socialista Democrático), la DCG durante el régimen de Lucas García no impulsó una clara estrategia de oposición. Más bien se inclinó por una oposición silenciosa "no oficial", en tanto que los partidos mencionados llegaron a apoyar y participar en el Frente Democrático Contra la Represión (FDCR), una amplia coalición formada por organizaciones sindicales, campesinas, de pobladores, estudiantiles, políticas y religiosas, que se formó entre 1977-78.

Para las elecciones de 1982 la DCG se alió al Partido Nacional Renovador (PNR), postulando al dirigente de este partido, Alejandro Maldonado Aguirre, como candidato presidencial, y a Roberto Carpio Nicolle, de la DCG, como candidato vicepresidencial. Por tercera vez consecutiva, como lo habían hecho en las elecciones de 1974 y 1978, una "dique" de generales en alianza con dirigentes de partidos políticos de derecha, intentaron imponer al candidato oficial, esta vez el general Ángel Aníbal Guevara, por medio del fraude electoral. Dicha maniobra, aunada a la corrupción e ineficiencia gubernamental generalizada, e inestabilidad política existente, condujeron al golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que eventualmente colocó al general Efraín Ríos Montt como Jefe de Estado.

Durante el régimen de Ríos Montt los partidos políticos ven suspendidas sus actividades al derogarse la Constitución así como las leyes que regulan su accionar. No es sino hasta el primer aniversario del golpe que se emiten las nuevas leyes electorales y de partidos políticos.

En junio de 1983, dos meses antes del golpe de Estado, la dirigencia demócrata cristiana demandó públicamente la fijación de una fecha para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente y que el ejército tomara la iniciativa para convertirse en una institución que hiciera factible la democracia.

El 8 de agosto, Ríos Montt es relevado del poder por otro general, Oscar

Mejía Vítores, su ministro de la Defensa. En dicho gobierno tomó cuerpo el proyecto de retorno a un régimen constitucional, y la DCG inició una estrategia de acercamiento a la empresa privada. En su propaganda pública la DCG enfatizaba tres puntos:

1. Era un partido que no había estado comprometido con la represión.
2. Era un partido que estaba fuera del espectro de los partidos de derecha, los cuales sufrían el impacto directo del agotamiento del sistema político donde habían sido co-protagonistas en el decenio del setenta.
3. Era además un partido que aparte de admitir la posibilidad de un co-gobierno armónico con militares, podría servir como mediador ante la empresa privada que en los últimos años había recobrado su conocida capacidad beligerante.

En las elecciones de 1985 todos los candidatos presidenciales, sin excepción, fueron civiles. La imagen del ejército estaba sumamente deteriorada y eso hacía imprescindible la aparición de rostros civiles que oxigenaran un Estado que garantizara el status quo: que proporcionara estabilidad para reafirmar el sistema y, si mucho, hacer reajustes.

Pero en el traslado del gobierno a los civiles inciden también otros factores: la empresa privada, que desconfiaba de las intenciones de la cúpula militar, pedía certidumbre (como la unificación del tipo de cambio) para participar en la reactivación económica; la clase política renovada y ampliada exigía elecciones y un escenario más estable para poder desenvolverse, y la población de los estratos más golpeados por la violencia necesitaban un paréntesis que les permitiera recobrarse en grado mínimo, de la violencia y la crisis socioeconómica que les había causado heridas profundas. Por otra parte, las campañas militares llevadas a cabo desde finales de 1981 habían logrado contener y llevar a un descenso la actividad del movimiento guerrillero.

En cuanto a la variable externa, debido al aislamiento internacional provocado por las numerosas condenas a la violación de los derechos humanos, se hacía imprescindible crear la expectativa de que con un traspaso de gobierno a los civiles dicha situación iba a ser controlada. Estas expectativas habrían de facilitarle a la administración civil el acceso a recursos financieros y ampliar sus relaciones bilaterales con otros gobiernos. Además, la política "de neutralidad" en relación a la crisis política centroamericana (lanzada desde los regímenes de facto) hizo posible proyectar cierta capacidad autónoma frente a las presiones externas. Como se vería a partir de 1986, la legitimidad del sistema político vendría a potencializar estas ventajas.

- (1) ICAP, Diseño de Investigación: Estado, Políticas Públicas y Pobreza en Centro América, San José, Costa Rica, 1982.
- (2) Luis Arturo del Valle, Efectos de la Crisis Sobre las Condiciones Económicas y Sociales de la Población de Guatemala, CEPAL, octubre 1986.
- (3) Para diversos análisis de la situación política de Guatemala en la época contemporánea, véanse: la colección de ensayos de Mario Solórzano Martínez, Guatemala: Autoritarismo y Democracia, San José, Costa Rica: EDUCA-FLACSO, 1987; así como "Los treinta años de polarización política" en Inforpress Centroamericana, Guatemala: Elecciones de 1983, pp. 5-15. Pueden consultarse también diversos artículos en la revista Política y Sociedad, de la Escuela de Ciencia Política, de la Universidad de San Carlos, Guatemala; así como la revista Polémica, del Instituto Centroamericano de Documentación e Investigaciones Sociales (ICADIS) en Costa Rica.
- (4) Véase: "Elecciones generales tropiezan con crisis económica", en Inforpress Centroamericana, op. cit., pp. 17-28.
- (5) Junta Militar de Gobierno, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, (copia mimeografiada), Guatemala, abril de 1982.
- (6) Cf. Inforpress Centroamericana, op. cit., pp. 39-48.
- (7) Véase: Shelton Davis y Julie Hodson, Witnesses to Political Violence in Guatemala: The Suppression of a Rural Development Movement, Oxfam America, 1982.
- (8) Para mayores detalles véanse: revista Política y Sociedad, Número Extraordinario de abril de 1978, de la Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos; "El papel de la Democracia Cristiana en la actual coyuntura centroamericana", en Mario Solórzano Martínez, op. cit., pp. 203-227. Cf. también la publicación semanal de Inforpress Centroamericana. Para el punto de vista de la Democracia Cristiana, ver: Hilda Caldera T. y Benjamín Santos, La Democracia Cristiana en Centroamérica, Guatemala, INCHP, s. f. (c. 1987), así como las diversas publicaciones del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) en Guatemala.
- (9) Ocho años más tarde, a través del golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, el Gral. Ríos Montt intentará desempeñar la presidencia que en 1974 le fue denegada.

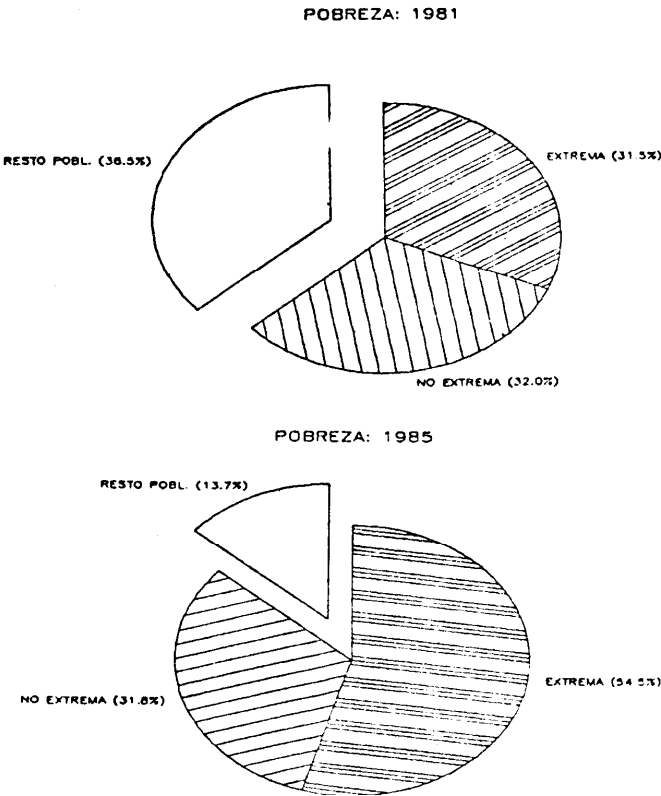
II. LA CRISIS Y SU IMPACTO SOCIAL

Existe consenso sobre la gravedad de la crisis que se refleja en los principales indicadores económicos, estructurales y coyunturales:

1. En el régimen de tenencia agraria se presenta marcadamente el fenómeno del latifundio-minifundio, que se ha profundizado si se toma en cuenta el proceso de fragmentación de las microfincas. El número de estas fincas de tamaño sub-familiar se incrementó en un 80% en los últimos 40 años⁽¹⁾.
2. La pérdida de tres lustros de crecimiento económico manifestada en la caída del ingreso por habitante, que se sitúa en el orden del 22.6% acumulado de 1981-1986⁽²⁾.
3. Ha habido una contracción drástica de las exportaciones y de las importaciones en un 30% y un 43%, respectivamente, en 1986 en relación a 1980⁽³⁾.
4. Una reducción de la inversión pública en un 58%, y de la privada en un 29% en 1986 respecto a 1980⁽⁴⁾.
5. Una fuga de capitales a partir de 1980 que, dentro de un máximo de US\$100 millones, se incrementó a cerca de US\$1,300 millones en 1985. Es de hacer notar que esta estimación es en base sólo a los depósitos bancarios registrados en Estados Unidos, lo cual no toma en cuenta otros activos como inversiones en bienes inmuebles y cuentas en otros países. Así, otros cálculos indican que la salida de capitales llegó hasta los US\$2,000 millones, que sería equivalente al 79.5% del saldo de la deuda pública externa para finales de 1986⁽⁵⁾.
6. El desempleo total afecta a la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA)⁽⁶⁾.
7. Una elevada tasa de inflación, sin precedentes en la historia reciente del país: 35% en 1985, 25% en 1986 ⁽⁷⁾, y entre un 12.5% y un 15% en 1987⁽⁸⁾.
8. Una pérdida acumulada de la capacidad adquisitiva de la moneda (el quetzal) del 46% entre 1984 y 1986⁽⁹⁾.
9. Un déficit fiscal acumulado de Q 1,989.7 millones entre 1981 y 1986, que se elevaría a 02,273.2 millones con la brecha estimada para 1987⁽¹⁰⁾.
10. El creciente peso del servicio de la deuda externa, que en 1986 representó un 39% de los ingresos provenientes de las exportaciones, y que para 1987 se estima podría aumentar a un 57%, que representaría la relación más alta que se haya registrado⁽¹¹⁾.

Como consecuencia de la crisis, se ha dado un agudo deterioro de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios en el país, que se refleja en la extensión de la pobreza, habiéndose dado un incremento significativo en la población considerada en "extrema pobreza", que pasó del 63.5% en 1981, a 86.3% en 1985 (ver Cuadro No. I)⁽¹²⁾.

Cuadro No. I
Pobreza: 1981-1985



Fuente: Dirección General de Estadística para 1981 y Sección de Alimentos y Nutrición de la Secretaría General de Planificación Nacional (SEGEPLAN) para estimaciones de 1985.

A. Empleo e ingreso

El desempleo abierto rara vez fue superior al 3%; sin embargo, en 1985 se elevó al 12% y al 14% en 1986. Además, el desempleo equivalente (subempleo), que siempre ha sido alto por sus causas estructurales, pasó del 29% en 1980 al 35% en 1985.

La situación de empleo es considerada como "alarmante" por SEGEPLAN. Por un lado, hay una pérdida de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en el aparato productivo, debido a la pérdida de dinamismo en las principales ramas de la actividad económica.

Entre los factores que inciden en la escasa capacidad de reacción de la economía se suele mencionar al llamado sector moderno, que concentra y controla las principales variables de producción: tierra, capital y tecnología, pero que no se amplía ni absorbe fuerza de trabajo; y los llamados sectores tradicional rural e informal urbano con bajos niveles de productividad e ingreso. Se estima que estos dos últimos concentran a más de la mitad de la Población Económicamente Activa⁽¹³⁾.

Además existe una baja remuneración del factor trabajo. La masa salarial nunca ha representado más del 30% del valor agregado generado en el proceso económico. Por otro lado, la inflación ha significado un mayor deterioro del poder adquisitivo.

En cuanto a la oferta de mano de obra, es de hacer notar que la PEA crece a un ritmo anual del 2.8%, lo cual significa que cada año se incorporan por primera vez al mercado de trabajo más de 70,000 personas, quienes al no encontrar un empleo engrosan las filas de los sub o desempleados, tanto en el sector informal urbano como en el tradicional rural. Además, esta fuerza de trabajo tiene un bajo nivel de calificación; de hecho la mano de obra no calificada representa el 48%⁽¹⁴⁾

De no darse una recuperación de la economía, el desempleo total podría alcanzar tasas superiores al 50% de la PEA; para 1991 el desempleo abierto podría ser superior al 18%, lo cual afectaría a más de 950,000 personas, y el subempleo se mantendría a niveles superiores al 32%, afectando alrededor de 1.5 millones de personas⁽¹⁵⁾.

Una consecuencia de la actual alta tasa de desempleo total, es que para 1987 se estima que un 85% de la población vive en pobreza: un 54% no alcanza a satisfacer la dicta mínima y un 32% no satisface sus necesidades básicas (salud, vivienda, educación, etc.).

La tendencia en cuanto a la distribución del ingreso es hacia una mayor concentración del mismo. Así, el estrato más rico de la población, que representa el 20% del total, pasó de recibir del 46.5% al 56.8% del ingreso entre 1970 y

1984, disminuyendo la participación relativa de los otros sectores (ver Cuadro No. II).

Cuadro No. II
Distribución del ingreso, Años 1970, 1980 y 1984
(En porcentajes)

	1970	1980	1984
20% más rico	46.5	55	56.5
30% encima del medio	29.3	25	24.9
30% debajo del medio	17.4	14.5	13.5
20% más pobre	6.8	5.5	4.8

Fuente: Inforpress Centroamericana, Guatemala Elecciones 1985, cuadro IX p.23.

Según el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), de la Universidad de San Carlos, el ingreso por habitante para el período 1981-1985 ha decrecido en un 18% acumulado (ver Cuadro No. III).

Cuadro No. III
Evolución del ingreso por habitante, Años 1981-85
(En porcentaje)

1981	1982	1983	1984	1985
-1.8	-6.1	-5.5	-2.4	-4.2

Fuente: IIES, Boletín Economía al Día, No. 8, Guatemala, agosto de 1986, p. 6.

Es importante señalar que el deterioro afecta particularmente al 50% de la población de más bajos ingresos. Y por otro lado, hay que tener en cuenta que el nivel de ingreso per cápita es equivalente al de 1970.

Se estima que debido a la inflación, en el campo, una persona necesita un ingreso mínimo de Q7.17 diarios para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, educación y recreación; en tanto que en el área urbana, dicho ingreso debiera ser de Q8.60 diarios⁽¹⁶⁾.

Sin embargo, el salario mínimo en las actividades agrícolas más aplicado es de Q3.20 y el urbano de Q3.50 a Q4.00 diarios. El sector empresarial, por su parte, no ha considerado mayores aumentos salariales, a pesar de las

expectativas gubernamentales sobre que dicho sector incrementaría los salarios en un 20% a mediados de 1986. Según una fuente especializada, en 1986 sólo la mitad de las empresas dieron un aumento, el cual promedió en el 17%. Por otro lado, se considera que los trabajadores agrícolas están ganando ahora el equivalente al 56.6% de su salario nominal autorizado en 1980⁽¹⁷⁾.

B. Salud

En los últimos años la tasa de crecimiento de la población ha sido del 2.9% anual, similar a la tasa de crecimiento del 3.1% del decenio de los sesenta. La tasa de natalidad es de 37 por cada mil habitantes, una de las más altas de América Latina.

El 61% de la población reside en el área rural, en 18,000 comunidades con una población promedio menor de 2,000 habitantes. Como consecuencia de esta dispersión, cerca del 20% de la población no tiene acceso a los servicios de salud, por estar muy lejos o tener dificultades para llegar a los mismos.

La tasa de mortalidad general es de 13 por cada mil; la mortalidad infantil, de 74 por cada mil nacidos vivos; la mortalidad materna, de 1.6 por cada mil nacidos vivos; el total de defunciones que ocurren en niños menores de 5 años representa el 42.5% del total de defunciones de la población nacional. De nuevo, estos indicadores están entre los más altos de América Latina⁽¹⁸⁾.

Según el doctor Carlos Armando Soto, ministro de Salud Pública, la desnutrición afecta al 81.4% de los niños guatemaltecos haciéndolos vulnerables a todo tipo de enfermedades. El 70% de las muertes son producidas principalmente por enfermedades que podrían ser erradicadas y prevenidas. Por ejemplo, las enfermedades diarreica y el parasitismo intestinal provocan el 18% de las muertes; las enfermedades respiratorias agudas, el 16%, y el sarampión el 6%.

Por otro lado, el 80% de las enfermedades que padecen los guatemaltecos es atribuible a una mala calidad ambiental, por no existir una adecuada disposición de excretas, basuras, desechos industriales y de aguas servidas. En el área rural únicamente el 14% de la población tiene acceso al agua potable. En cuanto a disposición de excretas, en el área urbana existe una cobertura del 47%. Casi la mitad de la población deposita sus heces fecales en el suelo.

Los servicios de salud estatales han enfatizado la medicina curativa sobre la medicina preventiva, dándosele prioridad a la atención hospitalaria. Como consecuencia, los servicios de salud tienden a concentrarse en las áreas urbanas en detrimento de las áreas rurales. De todos los médicos, el 45% reside en la ciudad capital donde se ubica el 13% de la población total del país. Del personal de salud en general, el 68% trabaja en hospitales, el 25% en centros de salud y únicamente el 7% en clínicas y puestos de salud, los cuales atienden a las

comunidades más pequeñas⁽¹⁹⁾.

Otro factor que ha agravado la salud de la población ha sido la escasez, y ahora el alto costo, de los medicamentos, muchos de los cuales son importados.

C. Alimentación y nutrición

Uno de los efectos más directos de la pobreza en los amplios sectores de la población se refleja en la inadecuada alimentación. Se estima que alrededor del 73% de los niños menores de 5 años, a nivel nacional, sufren algún grado de desnutrición, situación que se acentúa aún más en determinadas regiones y departamentos, llegando incluso a más del 80%(20). Por lo general, son las áreas afectadas por la violencia política y/o la sequía, donde en consecuencia la producción ha mermado.

Se calcula que el 71% de las familias del país no llenan sus requerimientos energéticos de subsistencia⁽²¹⁾. La desnutrición y la subalimentación constituyen los factores determinantes de los altos niveles de mortalidad, particularmente de la población infantil, así como de los altos índices de morbilidad en el país; además, inciden negativamente en los procesos de trabajo y aprendizaje y generan tensiones sociales, por ser una necesidad básica y/o prioritaria que no está siendo satisfecha.

Debe señalarse que el apoyo estatal a los pequeños y medianos agricultores, quienes producen la mayor parte de los productos de consumo interno, ha sido insuficiente. El Estado ha privilegiado la producción de agroexportación, y los grandes empresarios han sido los favorecidos por el crédito comercial. Una consecuencia de esa situación es que el abastecimiento de granos básicos tiende a ser inestable, lo cual obliga a la importación masiva de los mismos⁽²²⁾. Así, para 1986 hubo que importar 324,000 quintales de maíz, 16,000 quintales de arroz y 12,000 quintales de frijol negro⁽²³⁾.

Según SEGEPLAN, "tomando en cuenta las elevaciones sin precedentes que se han registrado en los niveles de desempleo en el pasado reciente, así como la persistente caída de los salarios reales, la contracción de la producción nacional de alimentos, la continuada declinación de las importaciones, tanto de bienes de consumo final como también de insumos agrícolas e industriales y la reducción sensible de la inversión pública en sectores estratégicos vinculados directamente con el campo alimentario nutricional, puede concluirse que la situación nutricional de la población mayoritaria del país se ha deteriorado"⁽²⁴⁾.

D. Vivienda

Otra de las necesidades sociales insatisfechas es la de la vivienda. En base a estimaciones oficiales, se estima que en 1987 el déficit habitacional acumulado

será de 763,000 unidades, y se contempla que en el período 1988-1991 se incrementará en 56.500 unidades habitacionales por año⁽²⁵⁾

Durante 1985, los sectores público y privado apenas lograron producir alrededor de 5,000 viviendas, es decir, menos del 1% del déficit acumulado hasta ese año.

A nivel de la ciudad capital, se estima que 352,000 personas (un 33% de la población de la capital) viven en asentamientos precarios, calificados por la Municipalidad de Guatemala como de "pobreza", en los cuales los habitantes no sólo carecen de vivienda sino de los servicios mínimos⁽²⁶⁾.

E. Educación

La población analfabeta en Guatemala llega al 50%, pero entre la población indígena y las mujeres llega hasta el 80%. Las perspectivas aquí tampoco son halagüeñas. Las estimaciones oficiales son que el analfabetismo se incrementará para 1990 a 3.0 millones de personas(60%), en caso no se tomen las medidas apropiadas especialmente en el área rural, donde los índices son más altos⁽²⁷⁾.

De la población en edad escolar, de 7-14 años, solamente el 58% asiste a la escuela, y de estos únicamente el 20% salen de sexto grado de primaria. Un factor que contribuye a este bajo porcentaje es el hecho de que el 50% de las escuelas primarias, especialmente en el área rural, no cubren el último grado. También existe alto grado de ausentismo, deserción, de no promoción y repitencia, especialmente en los primeros grados⁽²⁸⁾.

A nivel medio, la educación impartida es poco satisfactoria ya sea por la deserción o por la reprobación de cursos. Se estima que el estudiantado que no lleva ningún curso retrasado es solamente del 35%. La mayor parte del estudiantado de este nivel es de bajos ingresos, que estudia magisterio o perito contador para buscar una ubicación inmediata en el mercado de trabajo, ya que pocos tienen las posibilidades de continuar estudios universitarios; sin embargo, al graduarse no encuentran empleo. El Estado, que en el caso del magisterio es el mayor empleador, no crea más de 500 a 1,000 plazas por año⁽²⁹⁾.

Históricamente la educación ha sido en idioma español, a pesar de que la mitad de la población es indígena, monolingüe o con un bilingüismo débil. Hasta hace siete años el gobierno inició un proyecto de educación bilingüe, y en 1984 se institucionalizó el Programa Nacional de Educación Bilingüe, que busca impartir una educación bilingüe, de pre-primaria a cuarto grado, a 260,000 niños indígenas hacia el año 1990, en las cuatro lenguas indígenas mayoritarias: quiché, cackchiquel, mam y kekchi⁽³⁰⁾. Esa cifra, sin embargo, representa menos del 20% de los indígenas de edad escolar.

Otros factores que inciden en la ineficiencia del sistema educativo son los calendarios, horarios y currícula únicos que no responden a la problemática de la población, como son la dispersión, la migración, la participación del niño (en las áreas rurales) en labores agrícolas. Obviamente, hay poco conocimiento de las realidades nacional, regional y local, y no se hace uso de procesos de enseñanza acordes a sus características. Esto converge con un aprendizaje que no favorece la participación de la población, ni incentiva la creatividad de los niños⁽³¹⁾.

Si se mantienen los índices de cobertura manifestados en los últimos años, se estima que para 1990 estarían fuera del sistema educativo en el nivel pre-primario 422,000 niños en edad de 5-6 años; en el nivel primario 748,000 niños en edad 7-14 años, y en el medio 962,000 jóvenes en las edades comprendidas entre 13 y 20 años. En total, éstos representarían el 59% de la población conjunta en esos grupos de edad⁽³²⁾.

F. Organización y participación de los sectores populares

El resurgimiento de los movimientos populares a nivel sindical, campesino y de pobladores, ha tenido una dinámica más moderada durante la gestión demócrata cristiana comparado con la del decenio pasado⁽³³⁾. Los trabajadores del sector público han sido los que más actividad han mostrado, impulsando diversos movimientos reivindicativos a lo largo de 1986 y 1987, entre ellos una huelga general que paralizó gran parte de la administración pública por cerca de dos semanas en abril y mayo de 1987⁽³⁴⁾.

Entre los principales factores que explican la debilidad del movimiento popular están la extrema represión que se registró durante el período 1978-1985 contra las organizaciones sindicales, campesinas y de pobladores, así como contra organizaciones estudiantiles y políticas y especialmente contra sus dirigentes. Esto se ha mantenido en memoria fresca y ha dosificado el accionar de las organizaciones; por otro lado, la ausencia de dirigentes más experimentados ha afectado el crecimiento y coordinación del movimiento popular.

La alta tasa de desempleo y subempleo es otro factor que, al crear gran reserva de mano de obra, pesa en contra de la posibilidad de impulsar movimientos reivindicativos⁽³⁵⁾. En la actualidad se estima que solamente el 2% de la PEA está organizado a nivel sindical. Entre las principales organizaciones sindicales activas están la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), muy cercana al Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL); la Coordinadora General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), proclive al partido oficial, y la Unidad Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA), de línea más independiente.

A nivel rural, en el año 1986 surgieron diez diversas organizaciones

campesinas solicitando tierras. Entre éstas se cuenta el movimiento dirigido por el sacerdote Andrés Girón, y el de Carlos Dubón y otros, a quienes el gobierno ha entregado (para mediados de 1987) cuatro fincas para trabajar como empresas asociativas que abarcan un total de 1,523 hectáreas que benefician a 4,300 campesinos. Otra forma de organización económico-social del pequeño y mediano agricultor y que ha sido apoyada por el Estado desde los años setenta, es el movimiento cooperativo. Se estima que en la actualidad hay más de 450 cooperativas de producción agrícola con alrededor de 50,000 afiliados.

Entre los pobladores, el Movimiento Nacional de Pobladores (MONAP), con influencia de la DCG, ha vuelto a la actividad, y en los diversos asentamientos precarios de la ciudad capital han surgido asociaciones y comités de vecinos, algunos de los cuales han permanecido activos demandando una mayor atención por parte del gobierno.

Desde 1984 ha estado activo el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), el cual ha mantenido vigente la demanda por la aclaración de la situación de los desaparecidos en Guatemala y el castigo a los responsables, en particular, y la cuestión de los derechos humanos en el país, en general. A través de manifestaciones y ocupaciones de edificios públicos, así como diversas giras al exterior, el GAM ha presionado al actual gobierno por la constitución de una comisión investigadora, la cual, a regañadientes, con retrasos y dificultades, ha sido finalmente constituida.

Aparte de estos movimientos reivindicativos, que se insertan en el marco de legalidad existente, continúan activas en diversas regiones del país organizaciones político- militares de izquierda. Han mantenido su presencia el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Entre las organizaciones que han vuelto a manifestarse, sobre todo por escrito, está el Comité de Unidad Campesina (CUC) que fue fuertemente golpeado en años anteriores.

Ante la problemática anteriormente expuesta, cabe la pregunta de lo que se propone hacer el gobierno demócrata cristiano. En el siguiente capítulo se analizará lo que el gobierno ha planteado como política de desarrollo, enfatizando en el Programa de Reordenamiento Económico y Social a corto plazo, y en el Programa de Reorganización Nacional, impulsados en 1986 y 1987, respectivamente.

NOTAS

- (1) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 volumen I (versión preliminar), s/f.
- (2) Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986 El Año de las Promesas, p.26.
- (3) Ibid. p.36.
- (4) Ibid. p.27.
- (5) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, Plan op. cit. p.38.
- (6) Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986...op.cit. p.25 y 34.
- (7) Ibid. p.34.
- (8) Banco de Guatemala, Evaluación de la Actividad Económica y Financiera de Guatemala en el Primer Semestre y sus Perspectivas para el Resto de 1987, agosto de 1987, apéndice estadístico, cuadro No.7.
- (9) Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986...op.cit. p.35.
- (10) Si en 1987 se efectúa la unificación cambiaria, habría que considerar la brecha que el gobierno central tendría que reconocer: las pérdidas se situarían en Q800 millones, lo que se sumaría a las estimaciones del déficit fiscal para este año
- (11) Banco de Guatemala, Evaluación. ..op. cit. cuadro No. 30.
- (12) En Guatemala se considera en estado de "extrema pobreza" al conjunto de la población cuyo ingreso no logra, si se dedicara exclusivamente a ello, adquirir los alimentos de la canasta mínima que satisfaga los requerimientos de calorías y proteínas. Además se considera en "estado de pobreza no extrema" al conjunto que, teóricamente en capacidad de comprar la canasta de alimentos básicos, no tiene un ingreso suficiente para satisfacer adecuadamente sus demás necesidades, como vivienda, vestuario, educación, etc. Ver Dirección General de Estadística (DGE), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 1979-1981, Guatemala: DGE, 1983.
- (13) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 volumen II, Políticas Específicas (versión preliminar) s/f p. 194.
- (14) Ibid. p. 195.
- (15) Ibid. p. 196.
- (16) Entrevista con el doctor Carlos Armando Soto, ministro de Salud Pública, La Revista, suplemento dominical de Diario El Gráfico, 14 de diciembre de 1986, p. 30.
- (17) Inforpress, Guatemala 1986..., op. cit. pp. 34-35.
- (18) Entrevista con el doctor Carlos Armando Soto, op. cit. p. 30.
- (19) Presidencia de la República, Programa de Reorganización Nacional, 19 de mayo de 1987, p. 57.
- (20) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, volumen II, op. cit. p. 210.
- (21) Ibid., p. 115.
- (22) Ibid., pp. 213-214.

- (23) Inforpress, Guatemala 1986, op. cit. pp. 30-31.
- (24) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, volumen II, op. cit. p. 215.
- (25) Banco Nacional de la Vivienda, Plan del Gobierno Demócrata Cristiano, Sector Vivienda, 14 de enero de 1987, p.2.
- (26) Inforpress, Informe Especial: "Pobreza y Vivienda en la Capital Guatemalteca", No. 716, 20 de noviembre de 1986.
- (27) Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación, volumen II, op. cit. p. 99.
- (28) Entrevista con funcionario de la Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE). 9/6/87.
- (29) Ibid.
- (30) El Acuerdo Gubernativo No. 1093, del 20 de diciembre de 1984, institucionalizó la educación bilingüe en Guatemala, y el Acuerdo Ministerial No. 997, del 10 de julio de 1985, aprobó el Reglamento del Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural (PRONEBÍ). Para mayores detalles, ver Guillermina Herrera, Estado del Arte sobre Educación Bilingüe en Guatemala. Guatemala: URI.-CINDEG-REDUC. mayo. 1987
- (31) **Ibid.**, p. 97.
- (32) Ibid., p. 98.
- (33) Para una panorámica de la situación del sindicalismo en Guatemala a mediados de 1986, ver: InforpressCentroamericana, Informe Especial:
"El sindicalismo guatemalteco resurge en un cuadro político con límites difusos", No. 698, 17 de julio de 1986. Sobre el movimiento campesino del Padre Girón ver Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "Resurge Problema de la Tierra en Guatemala", No. 694, 19 de junio de 1986; J. C. Cambrones, Agrarismo en Guatemala, Monografía No. 1, Centro de Estudios Rurales Centroamericanos Guatemala/Madrid, Guatemala: Serviprensa, 1986.
- (34) Ver: Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "Movimiento laboral a escena", No. 737, 7 de mayo de 1987.
- (35) Según un estudio de Raúl Robles, "La Tendencia del Movimiento Obrero y el Sistema de Relaciones Industriales en Guatemala", del Instituto de Estudios y Promoción Social (IDEPSO), desde 1977 hasta 1983 cerraron las puertas 418 establecimientos industriales, con lo cual la cifra de éstos se redujo a 1,910. Citado por Inforpress Centroamericana, Informe Especial...No. 698, op. cit.

III. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ACTUAL

A. Introducción

Para la formulación de la actual política de desarrollo, el gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) retomó proyectos y programas de desarrollo perfilados en años recientes. Algunos de éstos fueron readecuados para presentar lo novedoso que una población espera cuando un gobierno estrena su primer año. Básicamente de esa manera se integra el actual discurso de la política de desarrollo, formalmente orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población, a lograr un desarrollo económico y social con justicia social, y a velar por el bien común.

La visión general del gobierno sobre la actual política de desarrollo tiene bastante en cuenta que si consigue aplicarla, facilitará la construcción de una base social ya sea para mantener viva la legitimidad de ser un régimen representativo y así asegurarse un terreno en próximas elecciones, o bien para aminorar las desigualdades que puedan producir confrontaciones. Esto último quedó claramente establecido en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) de 1982, cuando se demandó que deberían atenderse prioritariamente, tanto económica como socialmente, todas aquellas áreas donde hubiese "alta probabilidad de surgimiento de situaciones contribuyentes a la subversión"⁽¹⁾. Este planteamiento fue reiterado en agosto de 1987 por el ministro de la Defensa y la plana mayor del ejército, cuando al exhortar a la empresa privada a asumir responsabilidades ante la problemática socioeconómica, explicaron la estrategia impulsada en su "campana de pacificación" de 1982 que hizo posible el "reencuentro con la democracia" en 1985-86. Estos planteamientos, en su conjunto, permiten pensar que la actual política de desarrollo habrá de contemplar entre sus objetivos últimos llevar algún bienestar a la población con el fin de prevenir una inestabilidad política y económica como la vivida en los años ochenta, la cual incluso puede rebasar los niveles hasta ahora conocidos.

B. Antecedentes

Los factores que han neutralizado los intentos de un desarrollo, aun dejando intacto el actual sistema socio-económico, son diversos y de origen tanto endógeno como exógeno. Lo que sí es pertinente señalar en esta oportunidad, es que la distribución tan desequilibrada del ingreso nacional ha constituido la semilla para la polarización política interna. La convergencia de procesos políticos y económicos agudos en determinados períodos - como a finales de los

años setenta y principios de los ochenta ¹ ha llevado a los gobiernos del momento a anteponer los criterios de seguridad frente al bienestar social.

Los planes de desarrollo 1975-79, 1979-82 y los otros que le siguieron hasta antes del gobierno demócrata cristiano, tuvieron para el mejor de los casos que modificarse, o bien quedar relegados para darle prioridad al plano de la defensa y de la seguridad. A ello han contribuido otros factores como el terremoto de 1976 que dejó un saldo superior a los 20,000 muertos y la recesión económica que empezó a registrarse a finales del decenio pasado.

La prolongada hegemonía del ejército en las distintas esferas de toma de decisiones, como en la administración pública que sirvió como plataforma para las prioridades de defensa y seguridad, sumada a la paralización del juego político y al régimen de control de la población, entre otras, convirtió a los militares en el principal eje para la implementación y ejecución de las políticas de gobierno en los años ochenta.

C. Fundamentos en la formulación de las políticas

Al exponerse públicamente la política de desarrollo, el gobierno y el partido oficial han planteado también sus puntos de vista para explicar las razones y características de esa política. En base a varios documentos oficiales y del partido-, se identificó su interpretación de la crisis, la concepción del desarrollo, el papel del Estado y del proyecto social.

1. La interpretación de la crisis

El documento donde los demócrata cristianos han expuesto su visión sobre la problemática del país es el Proyecto Nacional (PN) que dieron a conocer durante la campaña electoral en 1985. En ese documento se plantea que la crisis que atraviesa el país es la "más seria y profunda de su historia", y establece como causas externas la recesión económica mundial, la convulsión política y social de la región, y a nivel interno, la inflación que deteriora las condiciones de vida y el incremento de la pobreza extrema ⁽²⁾.

La causa fundamental de la actual crisis, según el PN, reside en la división de la sociedad guatemalteca. Sostiene que ésta está dividida entre aquellos que tienen acceso y oportunidades a recursos, servicios y bienes y aquellos que carecen de ellos. Señala también que no se cuenta con mecanismos de integración nacional, ni con instituciones con capacidad intersectorial que ayuden a superar esas divisiones ⁽³⁾.

Según el PN, la crisis actual se manifiesta como el enfrentamiento de una serie de fuerzas de diversa naturaleza. Subraya, por otro lado, que el único camino viable para resolver ese enfrentamiento es la "concertación". La división y

el enfrentamiento de fuerzas, o bien, las contradicciones sociales, es visualizada por los demócrata cristianos de la siguiente manera:⁽⁴⁾

Sector Privado-Público:

Se plantea que la pugna entre ambos es en torno a las políticas a seguir, y se propone la "concertación" como mecanismo para buscar respuestas "globales y unitarias" a nivel interno y externo.

Capital-Trabajo:

Se afirma que la carencia de identidad entre ambos limita la productividad: "para el empresario el trabajador es solamente un instrumento de trabajo; para el trabajador, el trabajo es sólo un medio de subsistencia". A esta contradicción, que se ubica en el nivel de una manifestación de conducta no solidaria entre empleado y empleador, se pretende dar una salida a través de la multiplicación de pequeñas empresas y la participación de los trabajadores en tareas empresariales, con el fin de lograr la unidad entre el capital y el trabajo.

Ejército-Civiles:

Se plantea que cuatro golpes de Estado de 1954 a la fecha han producido la necesidad de "un nuevo pacto social en el conflicto del poder" y que éste debe ser devuelto al pueblo. La solución propuesta es la institucionalización del ejército como responsable de la soberanía nacional; apoyo a la gestión pública en un régimen de derecho y legalidad, y la profesionalización de la institución armada.

Ciudad-Campo:

Se afirma que se ha dado un crecimiento en la ciudad y un empobrecimiento en el campo, o sea, un desequilibrio espacial, político y económico en perjuicio de las comunidades rurales. Se plantea como solución la regionalización y promoción del desarrollo a nivel municipal, mediante la organización de empresas productivas y de servicios.

Exportación-Subsistencia:

El modelo de desarrollo basado en la agroexportación se ha beneficiado por una abundante oferta de mano de obra, estacional y barata, y de la tecnología, en tanto que el sector que produce bienes para el mercado interno no. La solución propuesta es una política monetaria y financiera para equilibrar mercados internos y externos.

Ladino-Indígena:

Se afirma que hay división de la "identidad y personalidad" de Guatemala por la existencia de grupos étnicos que no han tenido oportunidad de desarrollar sus valores culturales. La solución planteada es el humanismo y la unidad nacional respetando la identidad propia del indígena.

Desarrollo Económico-Desarrollo Social:

Mientras el desarrollo económico ha favorecido a los industriales y agroexportadores, los amplios sectores, especialmente rurales, no han tenido mayores beneficios. Ante esta problemática la solución planteada es un desarrollo en tres etapas, cuyas prioridades serían: 1) reorganización política y concertación; 2) desarrollo económico, y 3) desarrollo social, que se contempla más allá del período de este gobierno.

Derechas-Izquierdas:

Se afirma que deben respetarse todos los esquemas políticos. Y se propone un "Proyecto Nacional" que comprende la constitución de plataformas de trabajo mediante alianzas para superar esquemas partidistas.

No está de más hacer la observación que las soluciones planteadas por la DCG están encaminadas básicamente a reducir la tensión entre los sectores enfrentados, mediante acciones que restablezcan la complementariedad entre los sectores. Se percibe que más que romper la supeditación de un sector a otro, se busca la alternativa de la armonización entre los mismos. Así, en el caso del binomio ejército-civiles se persigue que los segundos, a través de un pacto social, reconozcan la institucionalización del papel del ejército en las distintas tareas que implica la defensa de la soberanía nacional. En el binomio desarrollo económico-desarrollo social, el gobierno ha criticado que el segundo se supedita al primero y para evitarlo propone una combinación de ambos, y no una priorización del desarrollo social.

En base al diagnóstico en cifras de la crisis que expone el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1987-1991, el gobierno civil definió la orientación estratégica de la política de desarrollo incorporando los elementos de su concepción ideológica plasmada en el Proyecto Nacional de la DCG. A diferencia de otros planes de desarrollo, en esta ocasión el gobierno le ha imprimido una importancia particular al aspecto ideológico con que deben impulsarse las acciones(5). En parte porque se considera una necesidad crear consenso no sólo en los distintos niveles de la administración pública sino en otros sectores, como en la empresa privada y el ejército, los dos factores tradicionales de poder, y los sectores sociales. De ahí que al formularse la política de desarrollo se destaquen los principios doctrinarios e ideológicos que la regirán. Como se verá más adelante, estos aspectos están plasmándose en la capacitación de los promotores sociales de distintos ministerios que son destacados a los rincones más aislados del país.

La ideologización de la población es en este período un objetivo crucial para lo cual estaría implementándose la creación o consolidación de instancias como los Consejos de Desarrollo Municipal y Local.

2. La concepción del desarrollo

El concepto de desarrollo del actual gobierno se basa en el principio doctrinario de la DCG sobre "desarrollo integral" que el ejército asumió con anterioridad. El desarrollo integral se define como "el medio para superar el subdesarrollo de nuestro pueblo" para con ello "aspirar a crear una sociedad humana basada en una economía de satisfacción de las necesidades básicas, que garantice la realización total del hombre en el plano político, económico, social y cultural. Significa no sólo el logro de un mero crecimiento económico, entendido como el aumento cuantitativo del volumen de bienes y servicios disponibles, sino también un proceso que lleva asociada la idea del cambio de estructuras"⁽⁶⁾.

La consistencia de esta concepción de desarrollo podrá evaluarse a través de las acciones del gobierno, la dirección de las mismas y, sobre todo, por el impacto que tenga sobre la crisis social.

3. La concepción del papel del Estado

Para los demócrata cristianos, el Estado debe ser el "GERENTE y RECTOR del bien común", por lo cual debe intervenir en la vida socioeconómica, en tareas como planificación, coordinación, orientación, promoción y control, para garantizar tanto el desarrollo económico como el social. Sin embargo, si bien el Estado debe actuar porque "no puede inscribirse ante los desequilibrios sociales y la injusticia", debe ser subsidiario, ya que "tampoco debe substituir a las personas y grupos sociales en sus funciones específicas", sino complementarlas⁽⁷⁾.

4. La concepción del proyecto social

El "proyecto social" del gobierno se asegura está orientado a resolver los orígenes de la crisis, o sea, las divisiones en la sociedad: "Cuando hablamos de proyecto social, nos referimos al establecimiento de más y mejores relaciones entre los distintos sectores...avanzando progresivamente de la sociedad dividida hacia el concepto y la vivencia de la comunidad nacional"⁽⁸⁾. Para tales fines, el proyecto social del gobierno ha contemplado dos tareas centrales: 1) "la generación de servicios de carácter social" para reducir "las desigualdades entre los grupos sociales", y 2) la "apertura de canales de comunicación y participación de todos los sectores"⁽⁹⁾.

Esta concepción ofrece también elementos para articular la dinámica de Organización y participación en que el gobierno se ha centrado, a través de los numerosos programas de reorganización administrativa, sociales y económicos. Estos, relacionados a su vez con los objetivos de acercar y unir sectores "divididos", no dejan de recordar los ensayos de pactos sociales como el que intentó impulsar el general Ríos Montt con "la guatemalidad" en 1982-83 y el de

"Unidos para Reconstruir", impulsado en El Salvador.

D. La estrategia del desarrollo y las áreas prioritarias

1. Desarrollo por etapas

El camino del desarrollo integral ha sido visualizado por el gobierno fundamentalmente a través de tres etapas⁽¹⁰⁾ aunque ya en la programación operativa como se verá más adelante se especifican cuatro.

La primera etapa de la estrategia general del desarrollo fue llevada a cabo con medidas que buscaban básicamente estabilizar la economía, comprendidas en el Programa de Reordenamiento Económico y Social de corto plazo (PRES), puesto en marcha en junio de 1986 y con vigencia de un año. Entre las metas de esta etapa estaban: estabilizar el tipo de cambio, moderar el ritmo de la inflación, reducir la monetización de la economía y detener la caída de las reservas monetarias internacionales.

En alguna medida esas metas se lograron por medio de la aplicación de una estricta disciplina fiscal y crediticia impuesta por el Banco de Guatemala al gobierno y a través de medidas graduales de desmonetización de la economía que resultaron en la desaceleración de la expansión del medio circulante.

El costo de esos logros, sin embargo, recayó en los sectores de medianos y escasos recursos, al igual que lo han hecho los programas de ajuste impulsados en otros países del área dentro de los lineamientos del Fondo Monetario Internacional.

La debilidad en que quedó el movimiento popular tras la represión de finales de los años setenta y las campañas militares de la fuerza armada de 1981 a 1985, hicieron posible satisfacer en buena medida al sector privado sin una arriesgada presión popular

La segunda etapa ha sido denominada de "reactivación selectiva y crecimiento económico con transformación", que abarcará de tres a cuatro años. Parte de las metas están incluidas en el PRES pero se agregan otras, como la de iniciar la descentralización económica y administrativa y disminuir la "pobreza crítica". Se destaca que el objetivo último es consolidar la democracia participativa, a través de la satisfacción de las necesidades básicas.

Esta etapa abarca prácticamente todo el tiempo que le resta al actual gobierno; es el período en que se propuso el Programa de Reorganización Nacional (PRN) y el pago de la "deuda social" que el Estado tiene con los sectores pobres. Este programa contiene nueve proyectos que llevan como corolario la "organización participativa". y se ubican mayoritariamente en el área social: agua potable y riego, compra-venta de tierras. carreteras, seguridad alimentaria, vivienda mínima, exportación, servicios de salud. seguridad urbana y

educación mínima.

El propósito de esta etapa es lograr la mayor participación de la población en programas sociales con metas mínimas. Tomando en cuenta que los recursos que se necesitarían para resolver las necesidades básicas de tres cuartas partes de la población, se elevan a montos más altos que los estimados, es posible inferir que más que desarrollo se pretende frenar el deterioro social.

Finalmente está la tercera etapa denominada de "desarrollo integral", cuyo período trasciende el del gobierno y el del **PND**. Las etapas anteriores son visualizadas como las de preparación de cimientos.

La integración social y cultural es la prioridad en esta etapa, y los documentos que hacen referencia a ella (PN, PND, PRN) permiten concluir que es la que menos elaborada se encuentra en términos de programas y proyectos. Esta ausencia se compensa con el discurso de la DCG sobre "la sociedad que deseamos" y que está representada en esta etapa.

2. Las prioridades estratégicas del desarrollo

En el documento sobre la orientación política del PND se especifican cinco prioridades estratégicas del desarrollo, las cuales se comentan a continuación⁽¹¹⁾.

a. Reestructuración, expansión y diversificación de la producción nacional.

Con la finalidad de reactivar la economía, el gobierno persigue incrementar la producción agrícola (para ampliar el mercado interno y fomentar la exportación no tradicional, sobre todo) y fomentar la expansión de la industria. Se ha propuesto alcanzar un crecimiento promedio del 3.5% anual (que es ligeramente superior a la tasa promedio de crecimiento poblacional \bar{c} para 1991 (3% en la producción agrícola y 5% en la industria)⁽¹²⁾.

Esa meta, sin embargo, puede ser considerada como demasiado optimista si se toma en cuenta que una etapa de estabilización no genera automáticamente un despegue de la economía; que la estabilización puede llevar varios años, y que los ritmos de crecimiento interno están también condicionados por el comportamiento de la economía y el comercio internacional. Por otra parte, para la ampliación del mercado interno se deberá elevar la capacidad de compra de la población, que implica su integración plena al mercado de consumo.

b. Descentralización económica, administrativa y política

Con la desconcentración administrativa y política del Estado a los niveles local, municipal, departamental y regional, el gobierno persigue coordinar las políticas que llevarían implícitas la organización del poder local. Esta estrategia se encuentra articulada con el programa de reestructuración estatal, la cual ha

incluido a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además, visualiza la creación de una infraestructura de ciudades de distintos niveles (mayores, intermedias y pequeñas) y toda una red vial que facilite la comercialización y comunicación⁽¹³⁾.

Económica y administrativamente esta tarea plantea ventajas, como lo ha sugerido el gobierno y hay también una coincidencia con objetivos políticos y militares, aunque esta última sea menos perceptible. La urgencia de contar con los medios para una rápida movilización y comunicación no ha sido un hecho ignorado por el ejército. Su frecuente despliegue, combate y abastecimiento logístico en el interior lo ha demandado desde hace varios años.

La descentralización, por otro lado, es el primer paso para asentar la regionalización y expandir la presencia del Estado. Debe recordarse que esta prioridad estaba dentro de los postulados de desarrollo durante el régimen de Mejía Víctores.

c. Organización y participación de la población

El gobierno persigue la organización y participación de la población a través de campañas de información, orientación, difusión y cursos de capacitación, todo esto dentro del esquema de educación oficial. Se ha contemplado hacer uso de la estructura de los Consejos de Desarrollo y se promoverá, aunque sea en el terreno del discurso, diversas formas organizativas entre la población⁽¹⁴⁾.

El énfasis y la sistemática exhortativa a organizarse, por lo menos a nivel de retórica, contrasta con la tradicional exclusión, económica y política, de las organizaciones populares. La duda que hay es en torno al grado de autonomía que las organizaciones que emerjan puedan tener o si por el contrario serán mediatizadas y controladas verticalmente por el Estado. En este último sentido, el apoyo y la participación poblacionales constituyen una prioridad estratégica para lo que se considera la tercera etapa de la estrategia general de desarrollo.

d. Adecuación del aparato estatal

En relación a la intención de "modificar la naturaleza del Estado", como una prioridad estratégica para el desarrollo, el gobierno la traduce en el empeño de atribuirle al Estado una función de "gerente y rector del bien común" supeditado al principio de "subsidiariedad", como se indicó anteriormente. Esta prioridad estaría implementada, según el gobierno, con la reorganización de la administración pública⁽¹⁵⁾.

Internándose un poco más en los objetivos de esta prioridad se hace perceptible que responde al objetivo, subyacente en todas las políticas, de modernizar los distintos órdenes del sistema socio-económico, político y militar, más que de modificar su naturaleza; asimismo, se busca confluir con el propósito

de trabajar por la estructuración de un Estado ampliado, tanto en su cobertura como en su funcionamiento, que contribuya a la consolidación del sistema económico vigente. Ello se efectuaría mediante la creación de una base social más extendida de "propietarios", así como de ciudadanos, que se sientan identificados con el Estado y la Nación.

c. Aseguramiento ideológico

En esta prioridad estratégica se contempla la "modificación del sistema educativo" con miras al rescate de los distintos valores socio-culturales para lograr lo que el gobierno ha calificado como el "fortalecimiento de la identidad nacional". Se propone, entonces, un "proyecto de sociedad" que elimine "la discriminación étnica, cultural, racial, sexual, religiosa y social". El fin último es lograr la "unidad nacional", mediante la eliminación de las discriminaciones utilizando el marco legal establecido⁽¹⁶⁾.

En este orden, no pasa inadvertido un confuso traslape que se sintetizaría en: desear un desarrollo integral que soslaya medidas dirigidas a los problemas estructurales -varios de estos planteados por el partido en el gobierno c y que son los que originan las variadas confrontaciones -expuestas también por él c mediante la vía de eliminar discriminaciones. Es decir, una "unidad nacional" que se estaría superponiendo a los orígenes reales de la polarización socio-económica.

En todo caso, el objetivo de diferir o evitar un enfrentamiento social, es un compromiso que cualquier grupo político en el gobierno, solo o en alianza con otros, debe asumir para estabilizarse en el poder. En este sentido los mecanismos ideológicos son componentes importantes de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

E. Los Programas de Gobierno 1986-1990

La más reciente formulación, a nivel operativo, del programa de gobierno para el período 1986-1990 plantea cuatro y no tres etapas:⁽¹⁷⁾

c 1986: Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES):

De acuerdo al gobierno, en esta primera etapa se buscó detener la crisis económica a través de diversas medidas cambiarias, monetarias y fiscales, asociadas disposiciones en materia salarial, de empleo y subsidios, lo cual, juntamente con la concertación como método de trabajo entre los diversos sectores de la población y el gobierno sirvió para crear una base estable para

tenor "la confían/a en soluciones a largo plazo".

c 1987: Programa de Reorganización Nacional (PRN):

En esta etapa se pretende impulsar los programas de descentralización, regionalización y reorganización de la administración pública. En lo económico el propósito es promover la organización de empresas y ampliar los mercados externos e internos, consolidar la estabilización y demostrar que se invierte en desarrollo y democratización.

c 1988-1989: Programa Integral de Re-estructuración:

El objetivo planteado es expandir la producción a través de la multiplicación de propietarios en diversidad de empresas, con el apoyo del Estado en asistencia técnica, financiera y comercial. Además se propone balancear la política tributaria, así como los gastos en desarrollo social y económico.

c 1990: Programa de Consolidación Nacional:

Según el documento, se consolidarán los avances logrados en las etapas anteriores, que presupone que en cada municipio habrá una base económica que permitirá implementar una política de dotación de servicios sociales a la población (vivienda, salud y educación), con el apoyo por parte del Estado, lo cual contribuirá a fortalecer la identidad nacional.

En la siguiente sección se analizarán los programas y proyectos planteados por el gobierno demócrata cristiano en su política de desarrollo para 1986 y 1987 y, en base a los datos disponibles, se señalarán los límites y posibilidades de los mismos.

1. Las Facetas del PRES

Dado que el PRES es una política prácticamente ejecutada, es posible una aproximación a la evaluación de sus resultados, la cual se hará con más detalle en el Capítulo V, que se refiere a la capacidad ejecutiva de la administración pública. En esta sección se hará referencia a los antecedentes y a los matices de su concepción, por haber constituido para el gobierno el eje de la primera etapa de su gestión.

El PRES fue dado a conocer en marzo de 1986 y aprobado por el Congreso de la República en junio del mismo año, después de una fase de negociaciones con la empresa privada organizada en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Dicho programa planteó un conjunto de nueve políticas que, según la versión oficial, tenían por objetivo estabilizar y reordenar la economía para revertir la tendencia recesiva así como para mejorar el nivel de vida de la población⁽¹⁸⁾.

La lógica económica que prevaleció en el gobierno fue que incentivando la inversión, garantizando las ganancias y motivando al sector productivo a mantener sus ahorros y el capital en el país, los resultados desembocarían en el mejoramiento del nivel de vida de la población, manifestándose en un incremento de la producción, aumento del nivel de empleo y reajuste de los salarios.

En ese contexto, se priorizaron tres políticas económicas que centraron su atención en los campos fiscal, monetario y crediticio. Por otro lado, se plantearon medidas que habrían de incidir en la generación de empleos y en los precios a través de una política de subsidios. En síntesis, el PRES, en términos de su planteamiento, comprendía dos componentes: uno propiamente de estabilización económica, y otro de beneficio social.

Al observarse esos dos componentes, el gobierno se mostraba congruente con su planteamiento general de no sacrificar el desarrollo social en función del económico, es decir, se pretendía una armonización. Sin embargo, se hicieron evidentes varias fallas en esa concepción:

- 1) En cuanto a precios se habló de fijar controles pero en la práctica éstos se liberaron bajo el argumento de que el Estado no contaba con capacidad para ejercer esa función;
- 2) En lo referente a empleo y subsidios el gobierno tuvo que abandonar sus intenciones de inversión debido a las rigideces financieras que le impuso la Banca Central como condición para avanzar en el propósito de estabilización;
- 3) En cuanto a salarios el gobierno vacila entre una revisión arbitraria de la escala salarial o sujetarse a las relaciones de fuerza capital-trabajo, pero finalmente se decide por la segunda opción frente a la capacidad real de los empresarios de hacer valer sus posiciones.

Sin adentrarnos a una evaluación de los resultados del PRES, éste contemplaba Q390 millones de inversión estatal para cumplir con sus políticas sociales (ver Cuadro IV), que teóricamente habrían de converger con los beneficios de la estabilización económica y de las negociaciones con la empresa privada. Pero en el área del empleo, por ejemplo, el Estado invirtió únicamente el 59% de lo presupuestado; en subsidios, el 23%; y en vivienda, si bien se pretendía la promoción de 12,500 soluciones, esto significaba únicamente el 1.6% del déficit habitacional acumulado, estimado en 76.3% para 1987

Cuadro No. IV
Inversión presupuestada en el PRES para la política social⁽¹⁹⁾
(En millones de quetzales)

Empleo	100.0
--------------	-------

a. Ampliación presupuestaria	60.0
b. Presupuesto a municipalidades.....	30.0
c. Presupuesto alfabetización	5.4
d. Alimentos por Trabajo	4.6
Salarios.....	104.0
Vivienda.....	(pendiente)
Subsidios	186.0
a. Combustibles.....	136.0
b. Medicinas	20.0
c. Fertilizantes	10.0
d. Refacciones y Útiles Escolares	10.0
e. Otros.....	10.0
Total.....	390.0

Fuente: Gobierno de Guatemala, Programa de Reordenamiento Económico y Social a Corto Plazo, marzo 1986.

Por otro lado, el nivel y calidad de vida de la población se vieron afectados por la liberación de los precios en los productos básicos, por el aumento promedio de un 150% en los precios de las medicinas, y por los recortes presupuestarios en otros programas sociales⁽²⁰⁾. Así, el objetivo del PRES de "mejorar el nivel de vida" quedó prácticamente relegado. Y el objetivo había sido aplicar medidas de estabilidad económica tendientes a lograr la confianza de la empresa privada, y sobre esa base la reactivación de la economía; lo cierto es que el resultado no fue todo lo positivo que se hubiera esperado en cuanto a crear un clima de confianza para la inversión.

Las estimaciones de la banca central para finales de 1986 indicaban que la inversión de la empresa privada creció en términos reales Q1.6 millones respecto a 1985, luego que en los últimos ocho años ésta se contrajo en un 51.1%. Las cifras oficiales más recientes indican que en el primer semestre de 1987 la inversión privada aumentó en cifras nominales Q228.5 millones en relación al mismo período de 1986⁽²¹⁾

No obstante, este incremento tiene un impacto reducido sobre la actividad económica general y los ingresos fiscales del Estado, si se tiene en cuenta que una gran parte de estas inversiones se orientan a la reposición y mantenimiento de equipos, en tanto que otra porción se dirige a la esfera del capital financiero, es decir, inversión no física. Lo único visible de la inversión es el incremento en el sector de la construcción que en las actuales circunstancias se convierte en un refugio contra la inflación.

En medio de todo esto sigue prevaleciendo, como parte de un rasgo estructural de la economía nacional, la inestabilidad que provoca el mercado

internacional.

Otra de las facetas del PRES que ha llamado la atención, es que por su definido interés en normar las esferas financieras de la economía se constituyó en un programa que sentó los patrones por donde habrá de rodar la naturaleza real de la política de desarrollo.

El PRES tiene sus orígenes en los programas de "reactivación económica" y del inconcluso "Diálogo Nacional" que fueron propuestos durante los últimos regímenes de facto. En 1985, cuando los empresarios rechazaron enérgicamente un conjunto de medidas económicas, entre ellas un nuevo sistema de impuestos, se llegó a acuerdos que luego fueron plasmados en el PRES⁽²²⁾.

En las negociaciones de 1985 participaron el actual ministro de Economía, Lizardo Sosa, y el presidente de la banca central, Federico Linares. En ese contexto, se encuentran algunas explicaciones del PRES como el programa más viable para iniciar la primera etapa política-económica del gobierno demócrata cristiano.

Por otra parte, al hacer una comparación del PRES con el Proyecto Nacional de los demócrata cristianos de 1985, no resulta una pieza discordante con su concepción de las prioridades del desarrollo. Allí, el desarrollo social durante los primeros dos años ocupa el último lugar; luego, en los tres subsiguientes el segundo lugar, y no es sino hasta con posterioridad que se coloca en primer plano⁽²³⁾.

Finalmente, la recomendación que dio la empresa privada para su participación en el componente social del PRES fue que el gobierno "deberá promover (una) legislación positiva que fomente en el sector privado la construcción de vivienda, la inversión en educación y la inversión en salud... Para fomentar estos tres aspectos, se propone el tratamiento de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta, de las inversiones que se realicen en salud, vivienda y educación de los trabajadores de las empresas y sus familias"(24). Este sector, por otro lado, se opone a programas de subsidio argumentando que fomentan la burocracia y da margen para la corrupción.

2. El Programa de Reorganización Nacional (PRN)

El PRN comprende dos partes: una, que define la estrategia general de los programas y proyectos, conocida como "Memo 1", y que es el objeto de esta sección; y otra que especifica los mecanismos de operación de los proyectos prioritarios establecidos en el primero. La segunda parte es la "programación de la Reorganización Nacional 1987-1988", que se le conoce como "Memo II", y es la que se tratará en la sección siguiente.

El Memo I, dado a conocer oficialmente el 19 de marzo de 1987, afirma que con el PRES se logró detener la caída en la producción de bienes y servicios, al llevar el Producto Interno Bruto a un crecimiento igual a cero a través de las diversas medidas económico-financieras. Y sostiene que se creó conciencia sobre la llamada "deuda social", que es definida como la inversión que el Estado no ha realizado en educación, salud y vivienda en beneficio de los sectores populares del país; por lo tanto, señala la necesidad de amortizarla con la participación de todos los sectores.

El documento dice que el objetivo último de la reorganización nacional es también planteado en el Plan Nacional de Desarrollo: es la consolidación de la democracia mediante "una nueva estrategia nacional de desarrollo, que cambie las relaciones entre las familias, comunidades, regiones y el país en general; que modifique las oportunidades que separan al campo de la ciudad; que elimine las fronteras entre indígenas y ladinos, que una a sectores productivos y gobierno; que logre hacernos capaces de sostener un sistema económico competitivo a nivel internacional"⁽²⁵⁾.

Para tales propósitos el gobierno perfiló cuatro proyectos: político, económico, social e internacional, que, en su conjunto, sintetizan lo que se denomina el "Proyecto de Nación".

a. El proyecto político

Al igual que en la descripción de la formulación de estrategias, prioridades y proyectos estratégicos, programas, principios doctrinarios, objetivos últimos, etc., el proyecto político contenido en el PRN plantea la importancia de la tarea de organización y participación de la población. El énfasis está puesto en la construcción de una base política "pluralista, solidaria, participativa", que llegue a "consolidar la democracia".

En este orden, el gobierno propone adoptar medidas para dar forma a los siguientes escenarios:

- * Político: consiste en fortalecer un sistema de partidos que representen opciones ideológicas y/o programáticas.
- * Población: se busca "identificarla y concientizarla" con conceptos como democracia, participación, concertación y solidaridad. Esto implicaría, de acuerdo al gobierno, elevar el grado de información gobierno-población.
- * Sistema de legalidad: se pretende consolidarlo mediante un flujo educativo orientado a acatar la Constitución Política, la división de los poderes del Estado, y dar garantía de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

- * Estado: se pretende reorganizarlo de manera que tenga presencia entre la población para que ésta participe en las distintas acciones.

En resumen, en la búsqueda de ejecutar el Proyecto Político, el gobierno ha propuesto los proyectos de la "organización participativa", para que incentiven la formación de organizaciones laborales, empresariales, religiosas, políticas, deportivas, artísticas y todo tipo de organización no gubernamental. El objetivo subyacente es institucionalizar la organización social vertical, tutelada por el Estado.

Dentro de las acciones formuladas por el gobierno para apoyar el Proyecto Político están la organización de los sistemas de informática, comunicación y opinión pública y evaluación de proyectos; los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la regionalización y descentralización, entre otros. Los proyectos de "organización participativa" se implementarán por grupos de acción, bajo la forma de Consejos Nacionales para cada proyecto, que se estudiarán al abordar el Memo II.

b. El proyecto económico

Este proyecto persigue dos objetivos: 1) concluir el proceso de estabilización, y 2) gestar una nueva estrategia económica.

Con respecto al primero, el gobierno plantea que el nivel de estabilización logrado mediante las medidas de política cambiaria, monetaria y crediticia, debe ser continuado y consolidado por los sectores productivos, para que el gobierno asuma la responsabilidad de gestar una "nueva estrategia económica"⁽²⁶⁾. Además se pretende desarrollar una economía que combine una "orientación hacia afuera" con una "orientación hacia adentro", esto es, que amplíe los mercados externo e interno.

La columna vertebral de la orientación hacia afuera es aumentar la exportación de productos no tradicionales, para lo cual se diseñarán mecanismos para optimizar el comercio, y también se estimulará el ahorro interno (para contar con los recursos necesarios) a través de una serie de acciones de política financiera. En lo institucional, el Estado no competirá con la empresa privada en el comercio exterior y está dispuesto a abandonar las áreas de comunicaciones (telefonía, servicios marítimos y aéreos) y de electricidad en los que tiene una importante participación, quedándose únicamente con la atención de los servicios sociales e infraestructura básica⁽²⁷⁾.

Con respecto a la orientación hacia adentro, se postula la existencia de la "deuda social" con los sectores mayoritarios del país, y la necesidad de propiciar el desarrollo del mercado interno. La meta aquí es crear y fortalecer un sistema

de comercialización nacional, para garantizar el acceso de la población a los productos de la canasta básica familiar⁽²⁸⁾.

Según el Memo I, también se pretende extender los créditos, otorgar recursos a las municipalidades del país, equilibrar la inversión pública y lograr la cooperación financiera internacional. Además, se busca multiplicar el número de empresarios, para absorber la fuerza de trabajo desempleada y elevar el ingreso⁽²⁹⁾.

El aporte a las 329 municipalidades está establecido constitucionalmente como un 8% del presupuesto general de gastos del Estado. Si bien se han presentado diversos problemas en cuanto a los criterios para su distribución, en julio de 1987 se repartieron a las municipalidades Q45 millones (la mitad de la asignación total) para diversas obras de infraestructura y servicios. Esta medida, que se empezó a aplicar en 1986, está vinculada al proyecto de descentralización estatal.

En cuanto al incremento del número de empresarios, el reto es grande, ya que el mismo gobierno reconoce *que de una PEA de más de 2 millones, sólo el 1.8% es propietario (i.e. Empresarios)⁽³⁰⁾.

En el documento del Proyecto Nacional de la DCG, se expone que los candidatos para la formación de las pequeñas y medianas empresas, serán los trabajadores por cuenta propia, es decir, los campesinos, artesanos y comerciantes, que se estima representan el 37% de la PEA. A nivel de declaraciones públicas se ha dicho que se busca formar 40,000 nuevos micro, pequeños y medianos empresarios. Según un funcionario del Ministerio de Finanzas, que conoce del tema, una meta más realista sería un 30% de lo establecido, o sea, unos 12,000 nuevos empresarios⁽³¹⁾.

En cuanto al equilibrio en la inversión pública y la captación de cooperación internacional, en el Capítulo sobre la capacidad ejecutiva se presentan mayores datos. Cabe señalar, sin embargo, que la inversión se pretende orientar hacia el interior y atender los llamados sectores sociales (educación, salud y vivienda).

c. El proyecto social

Este proyecto se centra básicamente en superar las confrontaciones entre los distintos sectores que hacen de Guatemala una sociedad dividida, según la ha calificado el gobierno. De ahí surge el propósito de crear una "comunidad nacional" y "solidaria", para la cual se promoverían dos acciones: 1) la generación de servicios sociales, y 2) la promoción del diálogo, la concertación y la participación, de manera que se rebase la "democracia representativa" y se alcance la "democracia participativa".

En tal sentido, el gobierno ha definido como tareas prioritarias para 1987:

- 1) Ampliar y mejorar los servicios básicos, especialmente para los sectores que sufren de extrema pobreza.
- 2) Mejorar las condiciones de los sectores asalariados, a través de la ampliación de los servicios de previsión y seguridad social
- 3) Implementar una nueva política laboral en el sector público
- 4) Aumentar la capacitación social y laboral.
- 5) Orientar la política de empleo hacia la multiplicación de empresarios.

En el Proyecto Social se plantea la creación del Fondo de Inversiones Sociales (FIS), cuyos recursos provendrán de instituciones estatales, privadas nacionales e internacionales y de otros gobiernos. El propósito es financiar los proyectos de la "organización participativa", en el marco de la amortización de la deuda social en educación, salud y vivienda. Se estima que el déficit acumulado en dichos sectores en los últimos diez años (1976-1986), podría estar en el orden de los Q5,000 millones⁽³²⁾. De ser así, para amortizarla el actual gobierno tendría que invertir en su período alrededor de Q500 millones anuales, monto que no guarda relación con la capacidad histórica de inversión en el país. En ese sentido, el gobierno se ha abstenido de establecer un calendario de amortización.

d. El Proyecto Internacional

En este proyecto se expresa que Guatemala debe tomar ventaja de su posición geopolítica para servir de puente comercial entre Norte y Sur, Este y Oeste.

En la tarea de ampliar y consolidar el espacio internacional se plantean las siguientes políticas:⁽³³⁾

- 1) neutralidad activa
- 2) negociaciones internacionales
- 3) expansión del turismo
- 4) política de cielos y mares abiertos
- 5) factibilidad de infraestructura comercial internacional

Según diversos analistas, es en el campo internacional donde el gobierno demócrata cristiano ha tenido los mayores logros⁽³⁴⁾ no obstante que internamente algunas gestiones (los diversos viajes presidenciales y de los funcionarios públicos, por ejemplo) han sido bastante cuestionadas. Varios sectores han admitido, sin embargo, la habilidad política con que se ha intentado romper el aislamiento internacional que el gobierno demócrata cristiano heredó, aunque también los presupuestos básicos de la actual política exterior fueron

plasmados en los dos últimos regímenes de facto.

En efecto, la política exterior de este gobierno cuya estrategia es romper el patrón de relaciones sobre la base de la bilateralidad y pasar al esquema de la multilateralidad está en correspondencia con el postulado prioritario de la "estrategia nacional" formulada por el ejército que identifica como el "interés nacional" la sobrevivencia del Estado. Cuando en agosto de 1987 las más altas autoridades del ejército abordaron los cuatro factores que, a su criterio, estructuran el poder (el económico, social, político y militar) destacaron que esos factores se integraban entre sí a través de la estrategia nacional "que monta y conduce maniobras estratégicas combinando sus instrumentos y medios, como acciones diplomáticas, ayudas financieras, acciones psicológicas y, si fuera necesario, acciones bélicas"⁽³⁵⁾.

3. Los Proyectos Prioritarios del PRN

Teniendo en cuenta los cuatro grandes proyectos del PRN (político, económico, social e internacional) abordados en la sección anterior, el gobierno ha programado sus actividades para este y el próximo año. Esta calendarización está contenida en el documento titulado "Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988" y, como se indicó anteriormente, se le conoce también como "Memo II" dado a conocer oficialmente el 22 de julio de 1987⁽³⁶⁾.

El documento plantea con más especificidad la mecánica mediante la cual habrá de realizarse las acciones gubernamentales en los cuatro grandes proyectos. En la presente sección, sin embargo, se hará referencia particular a los "Proyectos Prioritarios", contenidos en el "Proyecto Político", que en el Memo II representa cerca de la mitad del documento.

Los "Proyectos Prioritarios" están agrupados en un paquete de nueve proyectos, que constituyen, en la práctica, lo que en la sección anterior se llamó "Proyectos de la Organización Participativa", correspondiente siempre al "Proyecto Político" del Memo II⁽³⁷⁾. En este contexto, el gobierno ha propuesto que la población beneficiaría se involucre de una u otra forma alrededor de los nueve proyectos. Para impulsarlos se formará igual número de Consejos Nacionales, los cuales estarán presididos por personas designadas por el presidente de la República y serán integrados, en su mayoría, por personas invitadas. Con respecto a la representatividad de los Consejos han surgido dudas, ya que el nivel organizativo de los trabajadores y campesinos está en la actualidad en una etapa de gestación.

Los proyectos, sus respectivos Consejos y el monto de inversión se detallan en el Cuadro V.

Cuadro No. V
Organización Participativa de Proyectos

Consejo	Objetivos y periodo	Monto en Millones de Q
1A. CONAGUA	Agua potable para 100 comunidades; 100,000 hogares. Mayo 87 a diciembre 88.	37.0
IB. CONRIEGO	Riego para 10,000 pequeños y medianos agricultores; 42,500 hectáreas de terreno. Octubre 87 a abril 89.	42.0
2) CONATIERRA.	Adquisición de aproximadamente 100 caballerías de tierra para formar empresas agrícolas con grupos de campesinos. 87 y 88.	51.0
3) CONCAMINOS	Construcción de caminos vecinales y carretera al Peten. 87 y 88.	207.7
4) CONALIMENTOS	Abatir el hambre garantizando la seguridad alimentaria básica. Mayo 87 en adelante.	49.9
5) CONAVIVE	Dotar 10,000 unidades de lotes con servicios, beneficiando a 50,000 personas. 87 y 88.	71.6
6) CONAPEX	Fomentar las exportaciones. 86 en adelante.	---
7) CONSALUD	Distribución de medicinas genéricas en farmacias estatales. Mayo 87 a diciembre 88.	74.8
8) CONSEGURA	Programas atención niños y madres. Junio 87 a 88.	27.6
9) CONEDUCA	Crear sistema de seguridad con participación ciudadana. Programa permanente.	76.8
	Proporcionar una educación mínima hasta el 3o. grado a 80% de la población en edad escolar. Junio 87 a 1990.	638.4
TOTAL		

Fuente: Presidencia de la República, Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988, 22 de julio de 1987

El monto global de los proyectos está estimado en 0638.4 millones, financiados con recursos tanto internos como externos, así como del FIS. Los recursos destinados a salud, vivienda y educación, es decir, los rubros que conforman la deuda social, suman Q223.2 millones.

La mayoría de los nueve proyectos son de corto plazo, para ejecutar entre 1987 y 1988; los de mediano plazo, como el de riego, para principios de 1989, y el de educación mínima para 1990. Los de seguridad alimentaria y el de fomento a las exportaciones no tienen un plazo definido, y el de seguridad urbana se considera como un programa permanente.

A continuación se destacan algunos elementos importantes de cada proyecto, acompañados de observaciones y comentarios para ayudar a un mejor análisis y comprensión de los mismos:

a. Agua potable y agua para riego

Según el Memo II, sólo el 33% de los hogares guatemaltecos tienen agua potable a domicilio. El déficit resultante incide en altas tasas de morbi-mortalidad, especialmente provocadas por enfermedades parasitarias que constituyen la principal causa de mortalidad infantil.

El proyecto plantea que en los años 1987-1988, con la cooperación de las municipalidades y de los vecinos, se introduzca agua potable, se instalen drenajes y se impulsen programas de saneamiento ambiental en un total de 100 comunidades. Se estima que el plan beneficiará a 100,000 hogares que representan menos del 10% de las familias que no cuentan con agua potable en sus casas. En cuanto al agua para riego, se considera que a pesar de existir un total de 500,000 hectáreas que pueden ser irrigadas, actualmente sólo el 15% cuenta con sistemas de riego, lo cual limita la producción agrícola.

El proyecto se propone dotar de riego a 42,500 hectáreas, que beneficiarían a 10,000 pequeñas y medianas empresas agrícolas. Esto permitiría diversificar la producción, generar empleo e ingresos, y ampliar los mercados interno y externo a corto plazo, aunque el programa sólo da cobertura a un 10% de la tierra que exige irrigación. Según un alto funcionario del Ministerio de Agricultura entrevistado, una meta más realista sería la habilitación anual de 15,000 hectáreas, es decir, menos del 35% de lo programado⁽³⁸⁾.

b. Tierra

Para enfrentar el agudo problema de la tenencia de la tierra en Guatemala, se plantea la necesidad de encontrar una solución negociada, dentro del marco legal existente. La desigual distribución de la tierra se refleja (de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario de 1979) en que el 88% de las explotaciones están

constituidas por micro fincas y fincas sub-familiares, que sin embargo apenas cubren el 16% de la superficie total cultivable (4 millones de hectáreas); en tanto, un 2.2% de las fincas son multifamiliares, medianas y grandes, y poseen el 65% de la tierra⁽³⁹⁾.

Ante esta situación lo que el gobierno propone es una transacción de compra-venta de tierras, mediante negociación donde él actúa como comprador directo y designa a qué grupo campesino vende luego las fincas, todo ello garantizando la propiedad privada.

Esto le da posibilidad al gobierno de establecer ciertas reglas al movimiento campesino. Al respecto, ha advertido que aquellos que se involucren en "acciones de hecho o ilegales... perderán automáticamente su derecho a ser beneficiarios". Las fincas serán vendidas a grupos campesinos en calidad de proyectos para desarrollar empresas agrícolas, lo cual entra en la lógica de "convertir al campesino con o sin tierra, en propietario o socio de las unidades de producción que se generen"⁽⁴⁰⁾. Esta concepción descarta de hecho una reforma agraria por medio de expropiación, a la vez que intenta no tener un potencial desbordamiento de la presión campesina.

La ejecución de la política de compra-venta de tierras va precedida de una negociación gobierno-sector privado, donde también participan algunos delegados campesinos afines a la DCG. Esta negociación se lleva a cabo por medio de una Comisión de Tierras, y en ella se determina, de acuerdo a los recursos disponibles en el gobierno, las fincas que serán compradas, la cantidad de familias que serán beneficiadas y los proyectos agrícolas a ser impulsados.

Si bien en el Memo II no se estima el número de beneficiarios, en un borrador anterior a ese documento se mencionan un total de diez proyectos de empresas que involucrarán a cerca de 18,000 a 20,000 campesinos, que representan a no más del 4% de los 500,000 campesinos que se estima carecen o poseen parcelas de tierra demasiado pequeñas para subsistir⁽⁴¹⁾.

c. Carreteras y caminos vecinales

El Memo II expone que el 85% de las carreteras de terracería y el 74% de las pavimentadas se encuentran deterioradas, y que muchas aldeas y caseríos no cuentan con caminos de acceso. La idea del gobierno es construir una red de caminos vecinales, principalmente en el altiplano noroccidental (los departamentos de Chimaltenango, El Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Sololá y Quetzaltenango), donde se ubicará cerca del 85% de estos proyectos. Asimismo, se piensa mejorar la carretera al departamento de El Petén y ampliar los caminos vecinales en esa región⁽⁴²⁾.

En el borrador (no oficial) del Memo II se destinaban Q64.5 millones para caminos vecinales, y Q27.0 millones provenientes de un préstamo de la República Federal Alemana, para la carretera a Petén.

d. Seguridad alimentaria

De acuerdo al documento, en los últimos decenios se ha dado un deterioro en la situación alimentaria de la población, que ha afectado con mayor severidad a los niños. La desnutrición infantil es de tal magnitud, que un tercio de los niños registran un peso muy por debajo al normal y la mitad no tiene la talla de acuerdo a su edad.

Por otro lado, la insuficiente producción nacional de alimentos básicos ha afectado a la población de escasos recursos, traduciéndose en lo que oficialmente se ha calificado como inseguridad alimentaria. La meta propuesta es, por consiguiente, lograr la seguridad alimentaria que comprendería el suministro de productos básicos a precios accesibles, en cantidad y calidad adecuados.

En el borrador del Memo II se contempla la implementación de un Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia para viudas, huérfanos y desplazados por la violencia, que contaría con el apoyo de los programas de ayuda alimentaria del exterior⁽⁴³⁾. En el documento final, sin embargo, sólo se plantea de manera general el propósito de "conseguir y utilizar óptimamente la mayor cantidad de ayuda alimentaria externa que los países amigos están dispuestos a brindarnos hasta que logremos la autosuficiencia"⁽⁴⁴⁾. En base a estimaciones del Programa Mundial de Alimentos, de la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE) y Catholic Relief Services, aproximadamente un 29% de la población total está siendo atendida por los principales programas de ayuda alimentaria (ayuda de emergencia, alimentos por trabajo, alimentación materno-infantil y refacciones escolares), dependiendo, por lo tanto, en algún grado de la ayuda externa para su alimentación⁽⁴⁵⁾.

e. Vivienda

El documento afirma que a la fecha en el país la construcción de vivienda no cubre ni el 10% del déficit anual que se genera por el crecimiento demográfico de la población. En los Memos I y II se sigue manejando la meta de proporcionar 10,000 unidades de lotes con servicios, a pesar de que desde enero de 1987 ya se había anunciado la dotación de 12,500 lotes con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de un préstamo por US\$43.8

millones, o sea, unos Q109.5 millones que serán desembolsados en un período de cuatro años⁽⁴⁶⁾. En el Memo II el gasto público de 1987 y 1988 se proyecta en Q71.6 millones.

f. Fomento de las exportaciones

El gobierno considera de máxima importancia el fomento de la exportación de bienes y servicios, lo cual se hará a través del Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones (CONAPEX), que quedó integrado a finales de 1986⁽⁴⁷⁾.

Según el Memo II, se busca duplicar el nivel actual de las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) hacia 1990 hasta alcanzar US\$2,000 millones; también se quiere estimular la inversión local y extranjera y apoyar el turismo. Los recursos provendrán tanto del sector público como privado y de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos (US-AID), aunque no se especifican montos.

La formación del CONAPEX fue recogida de la sugerencia que hiciera el CACIF, entidad que aglutina a la iniciativa privada, desde abril de 1986, cuando expuso sus observaciones y recomendaciones al PRES. El CACIF opinó en ese entonces que "es necesario crear el Consejo Nacional de las Exportaciones, tal como aparece en el Plan de la Cámara Empresarial", y señaló que la oferta exportable del país debía estimularse "en forma genérica, sin el calificativo de Tradicionales o No Tradicionales"; asimismo sugirió la agilización de los trámites de maquila (draw-back) y la eliminación del impuesto a la exportación "en forma acelerada"⁽⁴⁸⁾.

g. Servicios de salud

De acuerdo al Memo II, no ha existido una clara definición de la importancia de la prevención en la acción de salud, por lo que el sistema de salud en el país se encuentra cada vez más limitado para enfrentar la demanda de servicios. Además, éstos tienden a estar concentrados en las áreas urbanas, en detrimento de las áreas rurales. Por otro lado, el problema se agrava con la escasez y alto costo de las medicinas.

El plan gubernamental propone dos grandes objetivos:

- 1) Bajar los precios de los medicamentos, mediante la adquisición de medicinas genéricas y agilizar su comercialización, y
- 2) Promover programas de atención preventiva, particularmente de grupos de alto riesgo: niños y madres embarazadas y lactantes.

Sobre el primer objetivo, el gobierno afirma que ha iniciado su tarea con la apertura de varias "farmacias populares", que venderán las medicinas a precios más bajos en la capital y otras ciudades del interior, y las personas a beneficiar

se estiman en 1.5 millones en todo el país.

Lo que sectores de trabajadores ponen en duda, es el impacto real que tendrá un programa con una cobertura que todavía se visualiza limitada, en un mercado que sólo en 1986 registró un alza extraordinaria de hasta 150% en los precios de las medicinas. Las llamadas "farmacias populares" fueron previstas en el PRES en 1986 y hasta el momento se han establecido ocho, de las cuales cuatro se encuentran en la ciudad capital y el resto en cabeceras departamentales.

En cuanto al segundo objetivo, lo único especificado en el documento es que el proyecto de atención a los grupos de alto riesgo dio inicio en junio de 1987 por medio de la reorganización de clínicas y hospitales para dar atención a niños y madres.

De acuerdo a un médico laborante en el sistema nacional de salud que fue consultado⁽⁴⁹⁾ la problemática de salud se está enfrentando, en principio, con la estrategia de la Atención Primaria de Salud (APS) de manera integral, es decir, con todos sus componentes: formación de recursos humanos, salud ambiental, atención materno-infantil, a minusválidos, etc. Ahora bien, la aplicación de la APS, conforme a uno de sus componentes básicos, que es la organización comunal, ha tenido resultados limitados ya que la participación de la población es mínima, debido, entre otras causas, a que todavía existe temor a participar en acciones sociales organizadas⁽⁵⁰⁾.

Según un médico conocedor de dicho programa, esta situación incluso ha motivado que se haya tenido que cambiar al director del mismo. Asimismo, las instituciones estatales se han caracterizado por el asistencialismo, así como por el fomento del paternalismo y la creación de la dependencia de la población, aparte de tener una cobertura limitada, con acciones puntuales y poco creativas.

h. Seguridad urbana

Se plantea que los servicios de seguridad tienen una serie de deficiencias en recurso humano y equipo para enfrentar la violencia urbana. Esta, que es un mal endémico en Guatemala, es clasificada en el documento en tres categorías: estructural, política y delincuencia común.

El objetivo es crear un sistema de seguridad urbana a través de la participación de la ciudadanía para controlar la violencia en sus diversas manifestaciones. Así, se habla de la Autodefensa Civil Urbana, lo que daría a entender que de la experiencia militar con las Patrullas de Autodefensa Civil en el área rural se quiere trasladar el esquema a las áreas urbanas.

La seguridad urbana se propone como un programa permanente de prioridad nacional. Se estima que el proyecto podría tener un costo de Q27.6 millones.

contemplados en los presupuestos de 1987 y 1988. Con este programa, el gobierno enfatiza que busca generar "confianza para la inversión de la iniciativa privada para garantizar "la reactivación económica del país"(51)

i. Educación mínima

Mediante una reforma educativa que implica la desconcentración de los servicios y la readecuación del sistema educativo de acuerdo a las características socio- económicas y culturales del país, el gobierno persigue "crear la Cultura Democrática que viabilice el proyecto político, económico y social". Ello significa formar a la población joven bajo la óptica de un "hombre nuevo", que se incorpore a un proceso democrático en los términos legales establecidos. La población escolar que se espera formar para 1990 bajo esta concepción es de 270,000 niños⁽⁵²⁾.

F. A manera de resumen

En las secciones anteriores se expusieron en forma general los factores de distinta índole que han incidido y continúan incidiendo en el proceso formulativo de las políticas de desarrollo, así como los elementos más importantes que el gobierno ha destacado de ellas. Durante la exposición se insertaron comentarios, en un primer acercamiento a las diversas dimensiones que contiene la actual política de desarrollo. El objetivo fue perfilar una visión de conjunto de esa multidimensionalidad e identificar los rasgos medulares de la presente política de desarrollo. Un mayor énfasis se le otorgó a la política social por la importancia que tiene en un país con los indicadores sociales descritos, y porque oficialmente, en el orden de los planteamientos, se reitera que la política de desarrollo persigue el bienestar social integral. En esta visión, a un nivel de generalidades se han identificado los siguientes rasgos:

- * En el campo social: El gobierno considera que el mejoramiento de las condiciones socio-económicas del grueso de la población deberá ser a través de la ampliación de la cobertura de los servicios en las áreas de salud, educación y vivienda; así como de la extensión de la infraestructura mínima (agua potable y caminos vecinales) en las áreas menos comunicadas; contempla también programas de creación de empleos, directos e indirectos. En cuanto al campesinado, persigue adoptar medidas tendientes a proveerle de asistencia técnica y crediticia, fertilizantes y aperos de labranzas, y cierto acceso regulado a la tierra. La ampliación del asistencialismo se perfila como el principal rasgo.
- * En el campo económico: Se persigue reajustar y reactivar el sistema socio-económico, mediante la promoción de micro y pequeñas empresas, bajo la óptica de generar empleo (directo e indirecto), absorber la disponibilidad de mano de obra y elevar los ingresos de la población. Se persigue, asimismo, el desarrollo de un mercado interno encaminado a la complementariedad y diversificación de las actuales formas de producción predominantes, de

manera que satisfaga las necesidades de la población de más escasos recursos.

- * En el campo político: Se busca promover la organización y participación popular mediante distintos mecanismos, tales como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instancias que habrían de substituir a las Coordinadoras Interinstitucionales, comités y comisiones comunales de variadas actividades, entre otros. Dicha acción estará a cargo de un amplio número de promotores sociales, que van desde aquellos capacitados por el Ministerio de Desarrollo hasta los de la Sección de Asuntos Civiles del ejército, conocida como la S-5.

En esta tarea de promoción y organización popular está implícito el propósito de movilizar a la población mediante canales institucionales. Por otro lado, el destacado énfasis de la organización e involucramiento de la población, incentivándola a que busque un mejor nivel de bienestar, es una variante para relativizar la responsabilidad estatal en su compromiso. Es decir, mediante la "autogestión" los esfuerzos del gobierno podrían reducirse y ahorrarse una serie de recursos al no tener que contratar mano de obra.

- * En el campo ideológico: Este es complementario y está entrelazado con las acciones que se involucran en los campos anteriores. Se persigue, por un lado, promover la concertación y el diálogo, y por el otro, inculcar en la población conceptos como democracia, justicia, libertad, identidad y unidad nacional, con el fin de restablecer la legitimidad del político, la aceptación de una democracia tutelar y que relativice diferencias y antagonismos. Es decir, una democracia cuyos límites estarían regidos por el termómetro de lo "que nos une" y no lo que "nos polarice". Esto se lograría a través de los medios masivos de comunicación y de los mismos promotores sociales, dentro del proceso de organización. Un esfuerzo particular está dirigido a la población indígena del país, a través de programas bilingües en el campo de la educación tanto escolar como extraescolar.

NOTAS

- (1) Junta Militar de Gobierno, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (copia mimeografiada), Guatemala, abril 1982, p.3.
- (2) Proyecto Nacional, Lineamientos Generales, parte I, Guatemala julio de 1985, p.5.
- (3) Ibid., pp 20-21.
- (4) Secretaria General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGPLAN), Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, Orientación Política, Resumen, s. f. (c 1986)
- (5) Proyecto Nacional, op. cit., pp 20-21
- (6) SEGEPLAN, op. cit.. p. 21
- (7) Ibid., p.58-60.
- (8) Presidencia de la República, Memorándum a: todos los guatemaltecos, de: presidente de la república, asunto: reorganización nacional, 19 de marzo de 1987, p. 37. Se hará referencia al mismo como Programa de Reorganización Nacional (PRN) ó Memo I.
- (9) Ibid.
- (10) SEGEPLAN, op. cit., pp 36-38.
- (11) SEGEPLAN, op. cit., pp 39-46.
- (12) Ibid, pp. 39-63.
- (13) Ibid., p. 40.
- (14) Ibid., pp 50-51.
- (15) Ibid., pp 55-57.
- (16) Ibid., pp. 58-61.
- (17) Ibid., pp. 62-63.
- (18) Diario de Centro América, Proyección Social del Presupuesto, Guatemala 8 de diciembre de 1986, p.7.
- (19) Gobierno de Guatemala, Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, Guatemala, marzo de 1986.
- (20) Ibid.
- (21) Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986: El Año de las Promesas, Guatemala: Inforpress Centroamericana, 1986.
- (22) Banco de Guatemala, Evaluación..., op. cit.
- (23) Ver: Inforpress Centroamericana Nos. 635, 636, 637 y 641 de abril a mayo de 1985.
- (24) Proyecto Nacional, op. cit. p. 23.
- (25) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Observaciones y Recomendaciones del Sector Privado al Programa de Reordenamiento Económico y Social del Gobierno de la República, Guatemala, abril 1986, p. 33.

- (26) Presidencia de la República. PRN. op. cit. p. 11.
- (27) Ibid. p. 26.
- (28) Ibid. p. 31.
- (29) En 1986, el gobierno promovió la "feria del agricultor", una modalidad de mercado no permanente a aire libre, para que los productores de granos y legumbres pudieran venderle directamente a la población, a precios más bajos. Aunque después de varios problemas se han regularizado en la capital. estas ferias no se generalizaron en el interior del país.
- (30) Ibid., p 34
- (31) Diario de Centro América op cit . p 6
- (32) Entrevista con funcionario de un Vice-ministerio del Ministerio de Finanzas Públicas que solicitó no ser identificado, 31 de julio de 1987.
- (33) Presidencia de la República, PRN, pp. 36-40.
- (34) Ibid., pp. 42-43.
- (35) Para un análisis de la "política de neutralidad activa" ver Fernando González Davison, "El Proceso de la Neutralidad Guatemalteca, 1982-1987", en Política y Sociedad, No. 20, enero-junio 1987, pp. 33-116.
- (36) Consejo Empresarial con la participación del alto mando del ejército, Guatemala 12 de agosto de 1987.
- (37) Originalmente, el Memo II se había anunciado para el 1 de mayo del mismo año como "un regalo para los trabajadores", en su día. Pero ya no se dio a conocer porque en esos días hubo un paro laboral en el sector público, que fue el más grande de los últimos años.
- (38) Presidencia de la República, Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988, Guatemala, 22 de julio de 1987.
- (39) Entrevista con alto funcionario del Ministerio de Agricultura, 20 de julio de 1987.
- (40) Dirección General de Estadística, III Censo Nacional Agropecuario, abril, 1979.
- (41) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.39.
- (42) Véase Capítulo VI para mayores detalles.
- (42) Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del listado, 1987, Guatemala, p.M-III 180.
- (44) Presidencia de la República, borrador de Programación de la Reorganización Nacional, Guatemala 1 de mayo de 1987, p. 17.
- (45) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.44.
- (46) Inforpress Centroamericana, Informe Especial "La Ayuda Alimentaria a Guatemala", No. 744, 25 de junio de 1987.
- (47) Diario El Gráfico, 19 de enero de 1987.
- (48) Inforpress Centroamericana No. 714, 28 de agosto de 1986, p.3.
- (49) CACIF, Observaciones y Recomendaciones..., op. cit. p.32.

(50) Entrevista con médico del Hospital General San Juan de Dios que solicitó no ser identificado, 24 de julio de 1987.

(51) Presidencia de la República, Programación..., op. cit. p.62.

(52) Ibid., pp. 65-66.

IV. LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

En principio, la política de desarrollo se formula con el concurso de todos los sectores de la administración pública, encargándose la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de coordinar las acciones. Ahora bien, en esta sección se condensará la participación de aquellos sectores que, por diversas razones, ejercen una influencia especial tanto en la formulación como en la priorización y puesta en marcha de las políticas. Se han considerado cuatro:

- a) El Ejército, por su papel hegemónico en la dinámica política, militar y socio-económica en el pasado reciente del país;
- b) El gabinete económico (integrado por los ministros de Finanzas Públicas y Economía y por el presidente del **Banco de Guatemala**) por el papel jugado en el "reordenamiento y estabilización económica";
- c) El gabinete social, integrado por los titulares de los ministerios con programas más vinculados a la población en cuanto a servicios y bienestar (Educación, Salud Pública, y Agricultura y Alimentación), por la importancia que el gobierno le ha atribuido a su "deuda social", y
- d) El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, considerado como "el ministerio más politizado" de la actual administración, por las nuevas modalidades político- ideológicas del gobierno demócrata cristiano en su estrategia de desarrollo.

La mayor parte de la información correspondiente al tema de la participación institucional en la formulación de la política de desarrollo, se obtuvo de las entrevistas realizadas a funcionarios de gobierno en los meses de mayo a junio de 1987, y de documentos oficiales y periodísticos recopilados.

A. El ejército

"Ahora entendemos que podemos ganar más con acción cívica que con guerra. Esto representa un cambio muy profundo en la mentalidad militarista, en el ejército guatemalteco; y en eso somos originales, no estamos copiando modelos...hemos hecho todo eso por cuenta propia sin consejo extranjero. La DC está siguiendo nuestros pasos. Hasta René de León Schlotter (ministro de Desarrollo Urbano y Rural) nos pide promotores sociales...Estamos en un período de transición, de cambio, ahora hacemos el trabajo cívico, pero con el fin de entregarlo a los civiles. Un ejemplo son los Consejos de Desarrollo que están

basados en las Coordinadoras Interinstitucionales"(1).

Con frecuencia c desde 1986 c en los discursos y entrevistas públicas, oficiales de alto y mediano rango destacan el papel histórico que el ejército ha jugado para darle paso a la actual apertura política. El hecho de que ahora el ejército haya dado luz verde al "liderazgo civil" puede explicarse, en parte, por el agotamiento que como institución experimentó en los años pasados.

A finales del decenio de los años setenta y principios de los ochenta se va ahondando en Guatemala la crisis económica y social y la polarización política y militar; al mismo tiempo, en países como Nicaragua y El Salvador se registra un auge de los movimientos armados de oposición. En este contexto, como parte de una estrategia de defensa del sistema imperante, el ejército en Guatemala toma progresivamente la dirección del Estado.

Durante 15 años ininterrumpidos (de 1970 a 1985), hubo un militar presidiendo los gobiernos en Guatemala. Y esa situación amplió las posibilidades de expansión y consolidación del ejército tanto en la administración pública como en el involucramiento de sus oficiales en la esfera de la inversión.

Al final de esos tres lustros la confrontación armada entre ejército y guerrilla se tornó candente. Por la intensidad que fue adquiriendo la guerra, desde el gobierno de Romeo Lucas se fue preparando la infraestructura para garantizar en mejor forma el control de la población. Las Patrullas de Autodefensa Civil, por ejemplo, empezaron a promoverse en 1981 en el Triángulo Ixil (Nebaj, Chajul y Cotzal al norte de El Quiché), teniendo iniciativa en esto el general Benedicto Lucas, entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército.

En los gobiernos de facto (1982-1985) se dio continuidad a estas iniciativas y se impulsaron otras. En ese contexto es que se organizan los planes de "Fusiles y Frijoles", "Tortilla, Techo y Trabajo" y "Pala y Piocha"; se impulsan con mayor intensidad programas como el de "Alimentos por Trabajo"; se construyen los Polos de Desarrollo; se establecen las Coordinadoras Interinstitucionales (presididas por el comandante local), y se colocan bases y destacamentos militares en toda la república. Las regiones son priorizadas de acuerdo a su situación político-militar.

En el lapso mencionado se dieron a conocer como mínimo dos planes que reflejaron el carácter de la confrontación: en tiempo de Ríos Montt, el Plan de Acción Areas de Conflicto (PAAC), y en tiempo de Mejía Vítores, el Plan de Acción de Máxima Prioridad. Este último se funda jurídicamente en el Decreto-Ley No. 65-84 donde quedan cristalizados los Polos de Desarrollo. Unos meses antes, en octubre de 1983, se había emitido el Decreto- Ley 772-83 que dio nacimiento a las Coordinadoras Interinstitucionales desde su nivel nacional hasta el local; en 1984 se emite su Ley Orgánica (Decreto-Ley 11-84)⁽²⁾.

El conjunto de medidas del ejército se oficializó bajo la modalidad de leyes, que en el fondo conformaron un plan de desarrollo donde prevalecieron los criterios de seguridad. Ese plan, que también contemplaba la regionalización y descentralización administrativa, fue calificado por el ejército como "desarrollista", dejando claramente expresado su objetivo estratégico: el control del territorio nacional⁽³⁾.

Debe recordarse que de 1980 a inicios de 1982, la actividad guerrillera se extendía a 16 de los 22 departamentos. El costo social de su combate fue elevadísimo. Durante el régimen de Ríos Montt hubo más de 150 condenas internacionales por violación a los derechos humanos y, según esas denuncias, en los 16 meses que duró ese gobierno el número total de víctimas por ejecuciones arbitrarias fluctuó entre 7,000 y 15,000 personas. Se dijo también que en los primeros seis meses de Ríos Montt hubo un mínimo de 6,000 ejecuciones masivas extra-legales en 155 comunidades del interior⁽⁴⁾.

La libertad con que se movió el ejército en el último lustro —acentuada entre 1982 y 1985— le permitió sentar el fundamento institucional necesario, así como afinar los presupuestos ideológicos por donde habrían de caminar las futuras políticas de desarrollo. Han sido varias las situaciones que han hecho posible que en el presente la institución armada tenga garantizada su participación en las principales políticas del Estado:

- * Por mucho que haya quedado corto en el desempeño de las actividades administrativas, el ejército llevó a cabo su campaña de pacificar al país. Esto alejó los temores de la empresa privada que, frente a un probable éxito de las fuerzas insurgentes, veía seriamente amenazados sus intereses; como resultado de la pacificación, el ejército ganó una posición de autoridad ante ellos. Fue una demostración de su capacidad para defender el status quo.
- " En algún momento histórico para Guatemala, la institución armada ha tenido que apartarse de su función natural, cuando ésta ha sido la única alternativa para evitar que el vacío de poder provoque la anarquía, el desorden o la rebelión. De esta manera ha jugado un papel decisivo en el desarrollo político y económico del país. Estas circunstancias nos han exigido un análisis objetivo para que la institución haga lo mejor dentro de sus posibilidades para preservar el orden, el Estado guatemalteco y su pueblo"⁽⁵⁾.
- * La experiencia militar contrainsurgente y la adquirida en el terreno político, hizo del ejército una institución capaz de formular un proyecto suficientemente acabado que le abriera cabida a un gobierno civil. Si algo hay que proclama el ejército en la presente apertura, es haber proporcionado la estabilidad política necesaria para encaminarse a una estabilidad económica.

- * "Una fase previa antes de instaurar el gobierno electo...fue la pacificación del país, y antes de ésta se hizo el análisis de la situación del país. Este análisis profundo en el que estamos involucrados desde el período mayo-julio de 1982, permitió analizar y profundizar objetivamente la situación del país para trazar las estrategias que nos sacaran del problema. El análisis y la pacificación nos han dado ya un pleno proyecto democrático"(6).
- * Partiendo de que la seguridad nacional "es una condición social de paz integral, protección de la colectividad nacional con todos los males que le afectan" al país, el ejército c que se considera el mejor garante de esas condiciones c está dispuesto a mantenerla. Y ello implica que se mantiene vigilante ante todo aquello que pueda crear desequilibrios y ponga en peligro su proyecto de democracia. La actual apertura civilista o gobierno de transición, ciertamente está inserto en ese proyecto.

 "...Dentro de este proceso educativo reconocemos la diferencia de nociones que existe dentro del Estado guatemalteco, y sin llegar a una xenofobia, debemos estar siempre alertas a nuestros vecinos y a las presiones dominantes en el mundo para defender lo nuestro. Hoy en día nosotros como ejército, buscamos la estabilidad y la otra rama del gobierno, el bienestar"(7).

 En una crítica al gobierno civil, por parte de un sector del ejército, se dijo: "Instaurado el gobierno...hasta la fecha no se ha puesto en práctica ninguna de las propuestas contenidas en las plataformas políticas que se proclamaron como parte de la campaña"(8).
- * Previo al relevo de los militares por los civiles, se había previsto la modernización de la organización institucional construida por los primeros. La presente organización y los elementos básicos del desarrollo, no dejan de ser entonces análogos de los anteriores. Es en los postulados de desarrollo perfilados en el período 1982-1985 que se encuentran los "elementos básicos" de desarrollo que la DCG plasma en su Proyecto Nacional de 1985.

Gobierno del general	-	Gobierno de Vinicio
Oscar Mejía Víctores		Cerezo Arévalo
Desarrollo integral	-	Desarrollo integral
Regionalización	-	Regionalización
Descentralización	-	Descentralización
Polos de Desarrollo	-	Consejos de Desarrollo
Estímulo a las empresas	-	Multiplicación de micro comunitarias
		Agroindustriales y pequeñas empresas
Titulación de tierras	-	Multiplicación de mercados

En este contexto, en los primeros 18 meses de gobierno los demócrata

cristianos continúan los esfuerzos por poner en ejecución e implementar programas e instancias recomendadas por sus antecesores. Así, las Coordinadoras Interinstitucionales pasarán a ser los Consejos de Desarrollo, en cuanto su ley sea aprobada; las Patrullas de Autodefensa Civil son ahora conocidas como Comités de Voluntarios de Defensa Civil; los Polos de Desarrollo antes bajo control militar, pasan a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural.

Por otra parte, el pensamiento sobre la estrategia de desarrollo se ha modificado desde sus planteamientos iniciales de 1982. En meses pasados, el ministro de la Defensa admitió que se había descartado el uso de los conceptos seguridad y desarrollo para ser sustituidos por otros más realistas: "estabilidad y bienestar". El argumento se basa en el reconocimiento de que "estamos en un estado tan primitivo del subdesarrollo, que no somos, como se nos califica amablemente, un país en vías de desarrollo. En base a esa conclusión, descartamos usar el concepto de seguridad y desarrollo y optamos quedarnos en la escala anterior de estabilidad y bienestar". Si logramos estas metas, después podremos alcanzar el nivel siguiente de seguridad y desarrollo. Y este concepto es el que forma parte de una estrategia nacional"⁽⁹⁾.

Para enmarcar el papel del ejército en el Estado guatemalteco, es preciso conocer elementos del pensamiento de la defensa estratégica del hemisferio occidental que ha venido elaborando la administración de Ronald Reagan. Elliot Abrams, el actual secretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Latinoamericanos, resumió a mediados de 1986, en una conferencia dictada en el Colegio Interamericano de Defensa, la doctrina de seguridad hemisférica estadounidense: "Reaccionar con exceso sólo servirá para desacreditarnos".

Al abordar el proceso de aperturas políticas Abrams dijo que "América Latina cuenta finalmente con una verdadera oportunidad de escapar al clásico ciclo de inestable alternativa entre gobiernos civiles carentes de autoridad para gobernar y gobiernos militares carentes de legitimidad para perdurar". Y en este contexto ubicó así el papel de los militares:

"Vuestra generación deberá ser una generación de pioneros. Ustedes son hoy los custodios de las nuevas democracias...Deberán triunfar en la tarea de forjar una nueva visión de la seguridad. No hay instituciones más importantes para la protección de la democracia que la que ustedes representan...

"Hará falta desplegar gran profesionalismo (ante los desafíos). Eso, a su vez, requerirá un nuevo equipamiento, mejores servicios de inteligencia, instrucción y educación para utilizar eficazmente ambas cosas...

"Al reforzar las instituciones militares, debemos tener cuidado de no crearle nuevas amenazas al sistema democrático...

"Las autoridades políticas también tienen una obligación especial. Consiste en combatir a la subversión atacando las condiciones que brindan a los enemigos de la democracia un ambiente fértil en el cual conquistar adherentes. No debemos dejar que los comunistas sean los únicos que se aproximen a los campesinos pobres con un mensaje de preocupación y respeto...

"Es este un momento histórico, un momento que reclama nuevos roles, basados en una nueva vocación democrática...

"Hace 25 años, cuando se lanzó la Alianza para el Progreso, todo el hemisferio pareció descubrir que no podría haber seguridad a largo plazo sin desarrollo económico. Hoy aprendemos una lección nueva: además del nexo entre la seguridad y el desarrollo, hay un segundo nexo, este (es) entre la seguridad y la democracia"⁽¹⁰⁾.

B. La administración civil

Conformada por las diversas instancias del sector estatal, los representantes máximos de cada una de ellas tienen, titularmente, el compromiso de contribuir a la formulación de las políticas. El órgano encargado de dar los lineamientos de la política de desarrollo, debiera ser el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE). En este órgano están representados los 14 ministerios que integran el Ejecutivo, y las principales instituciones que sin ser ministerios, canalizan sus proyectos, programas y solicitudes de presupuesto a través del ministerio correspondiente. Así, el Instituto de Transformación Agraria (INTA), se hace escuchar a través del Ministerio de Agricultura; la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), a través del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas; el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) a través del Ministerio de Educación, etc.

Con el actual gobierno civil se crearon tres nuevos ministerios: el de Desarrollo Urbano y Rural (MDUR), el de Asuntos Específicos y el de Cultura y Deportes. Estas nuevas dependencias fueron objeto de bastante crítica, particularmente de los sectores de oposición, quienes argumentaron que se estaba incrementando la burocracia estatal y que se trataba de decisiones contrarias a una política de austeridad en el gasto público.

De esos tres nuevos ministerios, el de Asuntos Específicos no tuvo ministro sino hasta principios de 1987; el de Cultura y Deportes, ha sido bastante criticado por sus programas poco eficientes en el primer año; pero sin duda el más controversial ha sido el de Desarrollo Urbano y Rural. Por un lado, habiendo sido calificado como "el Ministerio que tiene la connotación filosófica-doctrinaria más fuerte"⁽¹¹⁾ la oposición que al tener bajo su responsabilidad la promoción y organización de los Consejos de Desarrollo, esa ventaja sea aprovechada políticamente en función partidaria; por otro lado, ha recibido fuertes críticas por

su poca eficacia en lo que respecta a su participación efectiva en la política de desarrollo. Un funcionario del MDUR entrevistado, admitió que en la estructuración y organización del Ministerio "se fue la mayor parte del tiempo" en 1986⁽¹²⁾.

En base a la información colectada en las entrevistas con funcionarios del sector público se pudo establecer las siguientes situaciones:

- * Que existe una predominancia del gabinete económico en la formulación de la política de desarrollo frente a los ministerios cuya labor estaría vinculada al campo social.
- * Que existe un vacío de dirección particularmente en los niveles intermedios, lo que ha creado desorden: "Todos creen que pueden mandar". Esta situación ha hecho recordar "el orden y la disciplina de los militares"⁽¹³⁾.
- * Que la ausencia de una dirección sólida y centralizada ha estimulado "una lucha por ganar y asegurar espacios", que ha resultado en la descoordinación entre instituciones y duplicación de recursos y esfuerzos⁽¹⁴⁾.
- * Que se requiere consenso, tanto en la administración pública y en otros sectores, como la empresa privada, en cuanto a la concepción del desarrollo y claridad de los métodos para llevarlo a cabo: "No hay un concepto claro de desarrollo; y si no hay, tenemos que ver cuál es nuestra percepción de desarrollo...es una necesidad fundamental tener claro qué se entiende por desarrollo"⁽¹⁵⁾.

1. El gabinete económico

Formado por los titulares de los ministerios de Finanzas y Economía y del Banco de Guatemala (que es una entidad autónoma), el gabinete económico ha sido reconocido como el de mayor influencia en la formulación de la política de desarrollo del país: "Finanzas y el Banco de Guatemala son los sectores del poder", dijo un funcionario⁽¹⁶⁾.

Ahora bien, a esa situación han contribuido otros hechos. La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) ha perdido progresivamente en los últimos años su capacidad para ponerse al frente. La SEGEPLAN es considerada como un organismo débil que sólo a través del Ministerio de Economía (con escasa influencia en el gabinete económico) ha logrado canalizar sus iniciativas.

Las razones de dicha debilidad estriban en dos hechos: "pérdida de credibilidad", por haber estado muy supeditada políticamente a los regímenes militares, que va asociado a la falta de una dirección con capacidad de

coordinación y ejecución; en segundo lugar, que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) elaborado para el quinquenio 1987-1991 no fue el resultado de una discusión a fondo "en el seno mismo del Consejo Nacional de Planificación" Aunque de manera poco explicitada, hubo comentarios de funcionarios que sugerían que en el Plan de Desarrollo hubo ingerencia de "técnicos extranjeros"⁽¹⁷⁾.

Por otro lado, en una de las entrevistas se afirmó que el PND se dio a conocer con rezago: "Empezó a elaborarse como unos tres o cuatro meses después de que el gobierno (civil) llegó." Ante esa realidad, señaló un funcionario, "cada ministro, como director de un centro, generó sus propias políticas y cada quien está trabajando lo suyo"⁽¹⁸⁾ A esto se agrega la situación de que "hasta este momento, los ministros han estado trabajando para el presidente, los directores para los ministros, y los trabajadores para los directores...hay una especie de activismo y no se piensa (con una visión) a más largo plazo o en tareas de mayor envergadura"⁽¹⁹⁾.

En síntesis, puede inferirse que la ausencia de un oportuno plan de desarrollo, técnicamente comprensible y que haya recogido los criterios sectoriales, ha contribuido a que el organismo llamado a formular la política de desarrollo haya perdido espacio en el terreno de las decisiones. La falta de coordinación intersectorial con la SEGEPLAN se encuentra también dentro de esta esfera. Por otro lado, se logró detectar la carencia de un equipo dotado de recursos suficientes, lo que abona a la inoperancia de la SEGEPLAN: "Mientras que la Secretaría tiene 78 técnicos, por decir algo, los otros cuentan hasta con 150 (Finanzas); el Banco (de Guatemala) tiene también un equipo grande... Lo que SEGEPLAN haría en nueve meses, ellos (Finanzas y el Banco) lo hacen en semanas"⁽²⁰⁾.

Pero lo anterior representa sólo un preámbulo que facilita la comprensión de la preeminencia de sectores, como Finanzas y el Banco de Guatemala, en la política económica y de desarrollo. Hay otros tres factores que contribuyen a ello:

- a) En el plano administrativo, el papel tradicional que ambas instituciones han jugado en lo que corresponde a política económica. El Ministerio de Finanzas, por ejemplo, es quien concentra todos los recursos financieros cinternos y externos y por lo tanto es quien aprueba y hace los desembolsos de las distintas partidas de los ministerios. Es Finanzas, además, quien presenta el proyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso para su aprobación, lo que le da espacio a establecer los márgenes de gastos y, consecuentemente, a tener ingerencia en establecer los rubros prioritarios.

Un funcionario del Ministerio de Agricultura, al referirse a las limitaciones para

ejecutar la política agraria, también mencionó que "hay problemas para que (el Ministerio de) Finanzas autorice el financiamiento, a pesar de que hay altas posibilidades de obtener financiamiento exterior"⁽²¹⁾. Estas funciones se las atribuye dicho ministerio, independientemente de que el CNP haga sus propias recomendaciones y solicitudes. Finanzas con frecuencia es considerado como "el superministerio"

- b) En el plano de la coyuntura: al entrar el gobierno con la emergente prioridad de aplicar un plan de estabilización económica, dirigido en primer lugar a "los sectores productivos" (empresa privada), que en los regímenes militares no había podido ser implementado, el papel del Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala se perfilaron como de primer orden. El PRES sacrificó durante 1986 varios de sus objetivos en el área social al liberar los precios de los artículos de consumo diario, provocar un aumento sin precedentes en rubros como medicinas y haber abandonado la inversión en programas sociales; ello fue, en buena medida, posibilitado por la ausencia de un movimiento popular suficientemente organizado y coordinado. Pero al margen de los costos sociales del PRES, Finanzas y el Banco de Guatemala se destacaron en lo que respecta a "estabilidad económica".
- c) En un plano más específico, quienes presiden ambas carteras sobresalen por contar no sólo con una visión técnica y política, sino también con una visión de la empresa privada. El ministro de Finanzas, doctor Rodolfo Paiz Andrade, por ejemplo, proviene de un fuerte sector empresarial, de la familia Paiz Ayala propietaria de una de las principales cadenas de supermercados del país. Paiz es miembro de la DCG desde 1983 y es conocido como uno de los ideólogos del Proyecto Nacional 1985 y de los Memos I y II de 1987. El presidente del Banco de Guatemala, el economista Federico Linares, proviene de la dirección de una de las financieras más antiguas del país (Financiera Industrial y Agrícola S.A. propiedad de la familia Castillo, una de las más pudientes del país).

2. El gabinete social

Aquí se encuentran principalmente los ministros de Educación, Salud Pública y Asistencia Social y Agricultura, Ganadería y Alimentación, carteras que deberían ser -como dijera uno de los funcionarios que resaltó su importancia- "el corazón del Presidente". En estos sectores habrían de concentrarse los recursos destinados al pago de la deuda social, y por donde habría de cristalizarse "el bienestar de la población". Estos ministerios, indicó uno de los entrevistados, "son los que representan más a la población y los que saben de sus necesidades. Pero el Presidente se encuentra entre dos pugnas: la del gabinete del poder y la presión de quienes constituyen el corazón"⁽²²⁾.

La participación del "gabinete social" en la formulación de la política de desarrollo (de acuerdo a los diversos señalamientos que se hicieron) es variable, mínima, o con frecuencia queda relegada a un segundo lugar cuando hay que darle paso a medidas vinculadas a las variables macroeconómicas. La prioridad a la Defensa y Seguridad del país, al menos en los años próximos pasados, y seguidamente con la aplicación del PRES, ha sido también factor que ha impedido, en parte, compensar algo de la deuda social.

Los presupuestos anuales para el sector de Salud, para el período de 1981 a 1985, tuvieron una variación anual que osciló entre un 5.5% a un 7.7%, en tanto que los de la Defensa y Gobernación fluctuaron entre un 8.4% y un 19.4%, sin tomar en cuenta que muchas de las partidas de otros ministerios estaban también destinadas al área de la seguridad. El deterioro de las condiciones sociales fue aún mayor en zonas geográficas del interior del país, como las áreas de conflicto. La desnutrición infantil, por ejemplo, conforme a estudios del Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá (INCAP) fue estimada hasta en un 80% en aldeas ubicadas en el altiplano noroccidental, catalogada como "área de conflicto"

En el rubro de Educación, de acuerdo a lo indicado por un entrevistado de ese sector, un proyecto de Educación Bilingüe (que enseñaba en las cuatro lenguas indígenas principales: quiché, mam, cakchiquel y kekchí) fue también significativamente afectado entre 1980 y 1984. Ese "fue un período de violencia política que afectó la ejecución del proyecto...se cerraron escuelas, algunos promotores fueron secuestrados y asesinados. En un momento se quedaron sin escuelas en el área mam y quiché, especialmente en la parte norte y se tuvieron que mover cerca de Chichicastenango, pensando que la violencia no iba a llegar allí...en un tiempo se dio un desfase"(23).

En cuanto al papel que la política estatal jugó en relación a la promoción y apoyo a la economía campesina actual, un funcionario del Ministerio de Agricultura indicó:

"El manejo de las variables macroeconómicas ha condicionado al resto de políticas. La devaluación del quetzal, dentro de la concepción neo-liberal manejada en el PRES, elevó grandemente los costos de producción en el campo. Se elevaron los costos de los insumos agrícolas: fertilizantes, insecticidas, fungicidas, en su mayoría importados. Para el agricultor de exportación esta alza se ha compensado con el aumento en sus ganancias, pero para el agricultor campesino, con una producción que incorporaba mucho de esa tecnología, y operando ya con pérdidas, sus costos se incrementaron, provocando ingresos netos negativos. Esto es el colapso de la economía campesina.

"Al agroexportador le conviene, pues si se encarecen los insumos, puede

compensar la diferencia dado que los compra con dólares, mientras la mano de obra se sigue pagando en quetzales. La rentabilidad del café llega hasta un 400%... la agroexportación es una producción sin destino histórico...(mientras que) las consecuencias del desempleo y subempleo y el surgimiento de demandas sociales siguen sin poder ser satisfechas.

"Una política agraria (que conlleve reformas agresivas) choca con el manejo de la política macroeconómica y con la oposición de los terratenientes. Por ejemplo, el año pasado el precio del quintal del fertilizante llegó hasta los Q40.00, cuando puesto en puerto era de Q8.00. Con el PRES se liquidaron los subsidios y se sacaron los fertilizantes de las esencialidades. Los fertilizantes iban a entrar al puerto a Q20.00 (el quintal), lo que significaba que el precio iba a quintuplicarse a Q100.00. Entonces, el Ministerio de Agricultura decidió importar fertilizantes para rebajar su precio...así se logró bajar el precio en el mercado..."⁽²⁴⁾

Los señalamientos del entrevistado ilustran varias situaciones. Por un lado, se evidencia cómo medidas comprendidas en un programa como el PRES impiden a una dependencia clave poder responder a lo que él denominó "colapso de la economía campesina". Este colapso viene también a enfrentar las intenciones gubernamentales de promover al pequeño productor con los efectos reales de medidas adoptadas, con las que de hecho se encierra sin salida al campesino. El funcionario percibe las ventajas y el favoritismo del PRES hacia el "terrateniente", y el conflicto que surge entre ese favoritismo y dejar postergada la atención "del desempleo y subempleo y el surgimiento de demandas sociales". Por otro lado, aunque implícitamente el funcionario saca a luz la impotencia de su dependencia de rebelarse a un programa que "choca" con una política agraria que posiblemente desearía algo distinto, y limita entonces la función de su dependencia a "convertirse en un empresario" más, que comprará fertilizantes para crear el efecto de la competencia en el mercado de la oferta y aliviarle la carga al "campesino agricultor".

En el área de "Trabajo y Previsión Social", el Ministerio del ramo cuenta con uno de los presupuestos y equipos más reducidos del Ejecutivo; escasamente tiene participación en la formulación y ejecución de lo que le correspondería hacer en el área de la política social del país. De acuerdo al Ejecutivo, en los meses de julio y agosto de 1986, la empresa privada efectuaría incrementos salariales de un 20%, como parte de las negociaciones entre ambos sectores. Los empresarios, organizados en el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), sin embargo, ya sobre las fechas propusieron una "bonificación laboral de emergencia" en donde los aumentos les significaran a ellos que se les dedujera del impuesto sobre la renta y que no se les incrementaran los pagos de cuotas al seguro social.

En ese período, el Ministerio de Trabajo mostró una evidente debilidad. En el mes de octubre informó que solamente un 50% de las empresas habían realizado los aumentos salariales, lo que una vez más se asoció a la debilidad organizativa de los trabajadores. Durante los movimientos laborales ocurridos en ese año (tanto en el sector público como en el privado), la ministra, Catalina Soberanis, fue constantemente señalada de no poder articular reformas pertinentes a la legislación laboral. Desde mediados de 1986 hasta la mitad de 1987, sólo 37 sindicatos habían recibido su personería jurídica y únicamente 32 pactos colectivos fueron suscritos. Aparte, en 1986 unos 40 sindicatos del sector privado intentaron, sin éxito, la autorización para obtener sus personerías jurídicas⁽²⁵⁾

Por otro lado, el Ministerio cuenta sólo con 80 inspectores de trabajo en todo el país (130 inspectores en la ciudad capital y 50 en el campo), y no suelen realizar visitas de oficio sino solamente cuando les es solicitado ya sea por los empresarios o por los trabajadores⁽²⁶⁾.

Pero la debilidad del Ministerio en la formulación de una política laboral, proviene también en este caso de la concepción que tiene sobre el papel de los distintos actores en el esquema capital-trabajo.

De acuerdo a un alto funcionario de este ramo⁽²⁷⁾ "nuestro proyecto principal es impulsar la libertad sindical", dentro del proceso de "participación" que promueve el gobierno y la DCG. Agregó, sin embargo, que el Ministerio no cuenta con un programa específico al respecto ya que se parte de que "ese es el trabajo de los trabajadores: impulsar el sindicalismo"; asimismo, indicó que el Ministerio no tiene programas de capacitación para la formación de sindicatos porque ello es contrario al proceso de "concertación" que también impulsa el gobierno.

Interpretando esos señalamientos, se podría deducir que el Ministerio se encuentra prácticamente atrapado por las mismas dinámicas gubernamentales: el de la participación popular y el de concertación con la empresa privada. El resultado es, en gran medida, la neutralización de la política laboral más allá de lo superficial que se manifiesta en el deseo de impulsar un "libre juego" de fuerzas sociales, sobre la base de que unos sectores cuentan con mucho menos ventajas y protección que otros.

Por aparte, actualmente el Ministerio está impulsando un proyecto de concertación que involucra al centro agroindustrial azucarero más grande del país que cuenta con una larga historia en el sindicalismo por sus intentos de unificar a los trabajadores residentes en la finca (colonos) y los temporales (cuadrilleros). El proyecto consiste en la entrega de 300 lotes para viviendas a los trabajadores del ingenio. El aporte de la empresa consiste en venderle a los trabajadores los lotes a precios más bajos que lo normal, en tanto que el costo de los lotes se deducirán del fondo de los pasivos laborales de los trabajadores (i.e. de sus

indemnizaciones). Para el gobierno este caso es considerado como el primer proyecto de cooperación tripartito (gobierno, empresa y trabajadores) y es presentado como un ejemplo a exponerse⁽²⁸⁾

El anterior es un caso que el gobierno destacaría como ejemplo de "concertación". por el consenso logrado. Ilustra a la vez la concepción del gobierno sobre la concertación basada en la negociación a la manera "que todos salgan ganando", desde el punto de vista que las ventajas para unos aumentan y las desventajas para otros no se modifican.

3. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y otras instituciones

Inaugurado con el gobierno de la DCG. y creado bajo el Decreto-Ley 25-86 (Decreto 93 del Congreso de la República) en el régimen del general Mejía Víctores, el MDUR está a cargo del abogado René de León Schlotter, uno de los militantes con mayor trayectoria dentro del partido Fundador del mismo, fue secretario general de la DCG, precandidato presidencial en varias oportunidades y diputado al Congreso de la República; tuvo también la presidencia de la Unión Mundial Demócrata Cristiana.

La participación del MDUR debería ser de un peso particular en la formulación de la política de desarrollo, ya que entre sus atribuciones principales están:

- a) "Identificar, jerarquizar y consolidar a través de los consejos de desarrollo urbano y rural locales, municipales, departamentales, regionales y nacionales los requerimientos y necesidades de las comunidades para que conjuntamente con el sistema nacional de planificación, se definan los programas y proyectos de desarrollo que satisfagan las demandas de la población para alcanzar los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo".
- b) "Promover y coordinar la obtención de recursos técnicos y financieros, incluida la cooperación alimenticia y de otra naturaleza, para programas y proyectos de desarrollo".
- c) "Dirigir la administración dentro de los criterios fijados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, del Fondo Nacional de Desarrollo, constituido por el aporte financiero del gobierno central a los Consejos de Desarrollo; por el fondo de garantía para organizaciones no lucrativas del sector privado, y por el presupuesto para obras de infraestructura municipal⁽²⁹⁾.

Obviamente, en 1986 el MDUR tuvo una participación limitada, en parte porque utilizó el tiempo en organizarse. La perspectiva para una mayor operatividad en la política de desarrollo "llevará un tiempo (largo) porque es un

ministerio nuevo", dijo un cuadro demócrata cristiano que trabaja en un programa para el MDUR⁽³⁰⁾. Aparte del tiempo natural que toda "nueva" entidad se lleva en organización, existen otros factores que dificultan por ahora una participación más a fondo.

En base a los comentarios vertidos durante las entrevistas se han identificado, preliminarmente, las siguientes situaciones que obstaculizan esa participación:

- * Su ubicación como un ministerio altamente ideologizado
- * Su tendencia predominante a trabajar en el aspecto organizativo, más que en áreas técnicas específicas
- * La existencia de otras entidades haciendo tareas iguales o similares, sumado a la falta de coordinación entre sí.
- * Su rezago en la dinámica organizativa y la carencia de un personal más capacitado.

La función del MDUR conforme a la Constitución Política, y como lo confirmara uno de los entrevistados, es "organizar a la población para que participe en la política de desarrollo del gobierno, que es una; y se van a tomar medidas para que todos entren en esa política...se van a tomar medidas..."⁽³¹⁾ Al MDUR también se le ha atribuido la responsabilidad principal de promover los Consejos de Desarrollo, sobre todo a nivel municipal y local, a través de la capacitación de promotores sociales. La tarea de impulsar la "organización del pueblo", sin embargo, sumado al hecho de que constituye el ministerio más politizado que responde a una "filosofía-doctrinaria...que es la Doctrina Social Cristiana"⁽³²⁾, ha creado fuertes temores dentro de la oposición política y sectores de la empresa privada.

El temor de esos sectores es que la población se estaría organizando bajo la influencia y alrededor del partido en el gobierno, lo que podría incidir significativamente en los próximos procesos electorales municipales de 1988 y presidenciales de 1990. Aquellos que ven más allá de los intereses partidarios temen que la ampliación de las posibilidades de organización popular podría escapar del control institucional y desembocar en un movimiento organizado que rebase límites deseados, poniendo en franco peligro intereses de distinto tipo. El gobierno, por su parte, ha asumido la tarea de impulsar los consejos bajo un tipo de organización que le garantice evitar posibles desbordamientos políticos y sociales (ver Capítulo VI).

Luego, la tendencia principal a trabajar en organización, ha sido criticada por funcionarios de otras instituciones. Los argumentos apuntan a que la organización, en sí, es buena; sin embargo, algunos funcionarios externaron que "lo que hace (el MDUR) es trabajar con política...", sugiriendo que su atención se

centra más en el "discurso" que en la parte de capacitación técnica.

Aunque la capacitación técnica en áreas específicas corresponde a los sectores respectivos (Salud, Agricultura, Educación), se detectó cierto malestar en el sentido de que el MDUR estaría haciendo lo que ya otros hacen, al mismo tiempo que imparte capacitación técnica: "El problema que hay es que existe mucha rivalidad. El Ministerio de Desarrollo fue creado para René de León y está haciendo lo que ya otros hacían. En realidad, trata de hacer pero no lo hace. Organizaciones que trabajan con nosotros (en una institución también estatal) no quieren saber nada del Ministerio de Desarrollo. Aquí se les ha respetado..."⁽³³⁾

La tarea organizativa del MDUR en relación a otras instituciones que también trabajan en organización de comunidades, tampoco fue bien vista. El espacio que puede haber venido abriendo el MDUR ha sido interpretado como una forma de ir desplazando a las otras instituciones, además que contribuye a la descoordinación y duplicación de esfuerzos. Instituciones como el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), que hasta mediados de 1987 estuvo bajo dirección militar y que jugó un papel de primer orden en la implementación del PNSD, ha sido una de las más afectadas.

Por muchos años el CRN atendió, según dijeron los entrevistados, "a las comunidades más aisladas, donde nadie llegaba". El CRN organizó a las aldeas, parajes, etc. en comités pro-mejoramiento o comités específicos para atender las necesidades urgentes. Con la creación del MDUR, se traslaparon las funciones y ello dio origen a la desorganización y duplicidad de esfuerzos. Los funcionarios coincidieron en señalar que el CRN "tiene una experiencia de once años (en comparación a las otras instituciones estatales que apenas empiezan) en trabajar con promotores rurales en toda la república. Tiene la experiencia del terremoto (de 1976, cuando se formó el **CRN**) en áreas marginales, en los municipios, etc. Es la institución más antigua que tiene experiencia en trabajo con las poblaciones"⁽³⁴⁾.

El surgimiento del **MDUR** no dejó de afectar al CRN. **Un** funcionario que lleva varios años de trabajar allí expresó:

"El CRN tiene una gran experiencia en desarrollo. Antes, esta dependencia estaba para llegar a ser lo que ahora es el Ministerio de Desarrollo. Esto fue en tiempos de Ríos Montt (1982-1983), pero nos opusimos porque la operatividad nuestra es intermedia y porque ello iba a significar entrar en toda la burocracia...antes, con los gobiernos de facto, las cosas se gestionaban rápido, sin tener que pasar por un montón de trámites. Ahora, sí ya estamos enrolados en toda la burocracia...por eso estamos haciendo gestiones para que nuestros trámites se resuelvan rápido. Estamos viendo, por ejemplo, que la Ley de Compras y Contrataciones nos sea exonerada...mientras estemos supeditados a

esa ley, dependemos del Ministerio de Finanzas.

"Al principio con el MDUR hubo roces. Más que todo fue de tipo político ya que teníamos toda una infraestructura establecida. Sin embargo, con el actual director (ingeniero Rolando Paiz Masselli) ya se ha llegado a algunos entendidos: el MDUR atenderá a comunidades arriba de 100 familias y el CRN a comunidades abajo de 100, que serían más o menos de 500 personas o un poco más"⁽³⁵⁾.

La participación del MDUR en terrenos ya trabajados por otras instituciones, como el CRN (que tuvo un destacado papel en el interior del país a principios de los años ochenta) no ha dejado de constituir obstáculos para la coordinación interinstitucional al dar origen a pugnas por garantizar espacios en la administración pública. Para funcionarios del CRN, el MDUR es visto como "nuestro principal rival".

Al respecto, un funcionario (que no es miembro de la DCG) señaló:

"El CRN depende de la Presidencia (de la República) directamente. Esto le da un peso más completo que a otras instituciones (involucradas en organización comunal, desarrollo, etc.) como Salud, Educación, Obras Públicas, Agricultura, Desarrollo, etc... Si todos estos ministerios tuvieran una clara conciencia de lo que necesita el país, si todos se coordinaran con el CRN, entonces, se podría hacer bastante. Pero lo que hay son celos políticos. Con el MDUR hay pleito cerrado..."⁽³⁶⁾.

Otros funcionarios reconocen que si bien "hubo roces en un principio", ahora ya se está tratando de coordinar las acciones. Dieciocho meses después de que comenzaran a salir a luz todos los problemas, se acordó un primer paso de coordinación: que en tanto el CRN estará trabajando en los programas "de corto y mediano plazo, el MDUR se encargará de aquellos de mediano y largo plazo".

El MDUR también ha traslapado sus funciones con instancias propiamente militares como la S-5. De acuerdo a la información recolectada directamente, esa sección del ejército conocida como Unidad de Asuntos Civiles, tiene su propia escuela de Promoción Social; incluso antes de que surgiera el MDUR, los promotores de la S-5 ya tenían por lo menos de dos a tres años de estar trabajando en el área rural en organización comunal. Pero ellos cindicó uno de los entrevistados "tienen su propia filosofía de desarrollo"⁽³⁷⁾ otro dijo: "la S-5 tiene la característica de ser autoritaria y no (está) para el desarrollo de la gente..."⁽³⁸⁾.

Las diferencias entre estos organismos deben ubicarse como parte de la dinámica interinstitucional de la administración pública, pero de no superarse no sólo afectarán la coordinación de las políticas sino la ejecución del proyecto

desarrollista en su conjunto. No obstante que sí existe una convergencia de intereses generales, como en la tarea de organizar a la población para institucionalizar su participación.

Aunque el MDUR y otras entidades estatales consideran que la S-5 (o el Ministerio de la Defensa) "no tienen el contenido filosófico que nosotros (los del MDUR) sustentamos", al mismo tiempo señalan que "no somos tampoco incompatibles... ahora nos vemos en una convergencia circunstancial. Ellos (la S-5) tienen sus propias estrategias, ahora estamos tratando de coordinar acciones... no se puede ignorarlos..."⁽³⁹⁾.

Al respecto, se confirmó que el MDUR arribó a acuerdos en 1987 con el Ministerio de la Defensa y el ejército para delimitar su acción con la S-5. Esta, que ya trabaja en coordinación con el CRN, atenderá a aquellos lugares donde el MDUR no pueda desplazarse por ser "áreas delicadas (política y militarmente)", o bien por problemas de "inaccesibilidad (montañas)"⁽⁴⁰⁾. Esa demarcación de terrenos fue también señalada cuando se admitió que el ejército "continúa siendo la autoridad en regiones de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Petén, Alta Verapaz, Sololá, Chimaltenango, y norte de El Quiché"⁽⁴¹⁾.

El presupuesto del MDUR en 1986 ascendió a Q8.0 millones y fue incrementado en 1987 a Q12.7 millones. A primera vista es un presupuesto pequeño para las tareas que tendría a su cargo. Sin embargo, el Ministerio trabaja apoyado en una red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la cual se quiere ampliar significativamente. Para la capacitación de promotores sociales, por ejemplo, hubo una licitación pública en 1986 que fue ganada por una entidad privada u ONG, conocida como ADEC, bajo la dirección de miembros de la DCG. Su contratación nominal fue por un monto de Q3.0 millones, y su tarea consiste en preparar los cursos que están encaminados a la organización de los Consejos de Desarrollo. El 20 de julio de 1987, el MDUR contrató nuevamente a la ADEC para promover la organización social de las comunidades rurales; el monto del contrato ascendió esta vez a Q2.4 millones, para 1987.

La razón de este "nuevo método de trabajo" es que de esa manera se promoverá el desarrollo de entidades privadas (ONGs), evitando así la burocratización de la administración pública. La ONG contratada tendrá que administrar los recursos asignados por el MDUR, y éste supervisará el trabajo. En **el MDUR se considera** que las ONGs tendrán una función importante en el desarrollo del país, que permitirá al mismo tiempo aplicar "el principio de subsidiariedad", porque "no queremos fortalecer al Estado sino a (las) personas, grupos y entes colectivos privados, como por ejemplo las ONGs"⁽⁴²⁾.

Con todo y a manera de punto final, las instituciones involucradas en organización y desarrollo no han resuelto todavía los problemas de coordinación,

aunque han avanzado en el terreno de la demarcación de áreas geográficas de trabajo. Se ha producido una disputa de espacios entre el MDUR, el CRN y la S-5, pero existe una convergencia de intereses alrededor de la organización de la población.

NOTAS

- (1) Entrevista con el coronel Mario Enrique Morales, Director de la S-5 del Ejército de Guatemala, 26 de mayo de 1987.
- (2) Ejército de Guatemala, Polos de Desarrollo, Guatemala Editorial del Ejército, febrero de 1985, pp 9-19.
- (3) Cf. Ejército de Guatemala, Polos...op. cit.
- (4) Inforpress Centroamericana, Centro América 83, diciembre de 1983.
- (5) Lección Inaugural de la X Promoción del curso de Comando y Estado Mayor, general Héctor Gramajo, ministro de la Defensa Nacional, 30 de abril de 1987.
- (6) Entrevista al ministro de la Defensa, general Héctor Gramajo, en Suplemento Domingo, Prensa Libre, 17 de mayo de 1987.
- (7) Ibid.
- (8) Análisis de las causales que hacen inoperante la estrategia integral del gobierno, s/a, diciembre de 1986.
- (9) Entrevista al ministro de la Defensa, general Héctor Gramajo, en Suplemento Domingo op. cit.
- (10) Boletín USIS, Extractos del discurso de Elliot Abrams en la ceremonia de graduación de 54 oficiales latinoamericanos en el Consejo Centroamericano de la Defensa (CID) el 13 de junio de 1986, 23 de junio de 1986.
- (11) Entrevista con el director de Organización Social del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (MDUR). 17 de junio de 1987.
- (12) Entrevista con el director del Depto. de Formación y Capacitación de la Asociación para el Desarrollo Comunitario -ADEC-, una Organización No Gubernamental contratada por el MDUR; 4 de junio de 1987.
- (13) Entrevistas con funcionarios de la Vicepresidencia de la República y con un profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificación, junio de 1987.
- (14) Ibid.
- (15) Conferencia y discusión sobre la descentralización realizado en la Vicepresidencia de la República el 2 de junio de 1987.
- (16) Entrevista a un profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificación que solicitó no ser identificado; 3 de junio de 1987.
- (17) Ibid.
- (18) Entrevista a funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 3 de junio de 1987.
- (19) Entrevista a profesional consultor en el Consejo Nacional de Planificación Económica (CNP). que solicitó no ser identificado, 3 de junio de 1987.
- (20) Ibid.
- (21) Entrevista con funcionario de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y de

Alimentación -USPADA- del Ministerio de Agricultura. 29 de mayo de 1987.

(22) Ibid.

(23) Entrevista con el Director del Programa Nacional de Educación Bilingüe -PRONEBI- 4 de junio de 1987.

(24) Entrevista con funcionario de la USPADA, 29 de mayo de 1987.

(25) Entrevista con Raúl Chicas Hernández, Vice-ministro de Trabajo, 28 de mayo de 1987.

(26) Ibid.

(27) Ibid.

(28) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Carta laboral (órgano de información de esa dependencia), abril-mayo No. 11, 1987, p.2.

(29) Ministerio de Finanzas Públicas. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1987, 26 de noviembre de 1986, pp P-II-17.

(30) Entrevista con el director del Departamento de Formación y Capacitación de la Asociación para el Desarrollo Comunitario CADEC C, 4 de junio de 1987.

(31) Ibid.

(32) Entrevista con el director del Departamento de Organización Social del MDUR. 16 de junio de 1987.

(33) Entrevista con funcionario de dirección media del Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) que solicitó no ser identificado, 4 de junio de 1987

(34) Entrevistas con el jefe de la División de Capacitación, un técnico de la División de Planificación y un profesional en la División de Organizaciones No Gubernamentales del CRN, junio de 1987.

(35) Entrevista con un profesional de la División de Planificación del CRN, 15 de junio de 1987.

(36) Entrevista con funcionario de dirección media del CRN que solicitó no ser identificado, 4 de junio de 1987.

(37) Entrevista con el jefe de la División de Capacitación del CRN, 15 de junio de 1987.

(38) Entrevista con funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.

(39) Entrevista con el director de Organización Social del MDUR, 17 de junio de 1987.

(40) Ibid.

(41) Entrevista con el director del Departamento de Formación y Capacitación de ADEC, 4 de junio de 1987.

(42) Entrevista con el director de Organización Social del MDUR, 17 de junio de 1987.

V. LA CAPACIDAD EJECUTIVA

En este capítulo se discutirá la capacidad ejecutiva del Estado para implementar la política de desarrollo propuesta. En tal sentido se harán algunas consideraciones sobre la problemática de la estructura y funcionamiento de la administración pública, así como de los recursos humanos y financieros de que se dispone y su utilización. A lo largo del análisis, se citarán ejemplos concretos para ilustrar las diversas situaciones que limitan la capacidad ejecutiva estatal.

A. Problemas de la estructura y funcionamiento

La burocracia estatal tiene problemas de poca adaptabilidad funcional, y dificultades en relación al recurso humano, que redundan en una baja capacidad de ejecución de planes, programas y proyectos.

1. La rigidez estructural y la ineficiencia funcional

Según un análisis hecho por SEGEPLAN⁽¹⁾, la administración pública adolece de dos problemas:

- a) El tipo histórico-estructural: la administración pública ha ido ampliando sus funciones, en tamaño y complejidad, de forma agregativa, dentro de los límites jurídico-institucionales establecidos, lo que la hace rígida y poco flexible a los cambios.
- b) De tipo funcional: persistencia de hábitos, costumbres y rutinas burocráticas que dificultan su adecuación a las nuevas funciones que se le quieren dar con la política de desarrollo del presente gobierno.

Por ejemplo, "en la función de promotor del desarrollo no han existido organismos especializados que correspondan exactamente a dicha función⁽²⁾. Según SEGEPLAN, éstos generalmente son pequeños o dispersos en la administración pública. Implementar esta función implicaría crear organismos especializados y un sistema de coordinación interinstitucional para generalizarlo a todo el aparato estatal. El Ministerio de Desarrollo fue creado para cumplir con dicho propósito, aunque todavía se encuentra en una fase de organización y definición de sus tareas.

En otras funciones como el desarrollo urbano, las relaciones laborales y la distribución y redistribución de la riqueza, el Estado también ha tenido un papel reducido o casi inexistente. Un ejemplo es el Ministerio de Trabajo que no cuenta con el presupuesto y el personal para vigilar que los salarios mínimos se cumplan, tanto en el campo como en la ciudad, y sólo interviene en casos de conflictos entre patronos y trabajadores.

En otras funciones relacionadas con la política de dotar servicios sociales, el Estado ha tenido una cobertura muy limitada. En general el énfasis ha estado en la dotación a las áreas urbanas y no a las rurales, y más en la construcción de la infraestructura que en el mantenimiento y el servicio mismo. Un caso ilustrativo es que a mediados de 1986 habían 106 centros de salud, dispersos en todo el país, que se encontraban inactivos desde su creación debido a que nunca fueron dotados de recursos humanos ni de materiales. Estos centros fueron construidos durante la administración del general Romeo Lucas García (1978-1982)⁽³⁾.

En resumen, se da un desfase entre las funciones que se quieren promover dentro de la política de desarrollo y las tradicionales estructuras y forma de funcionar de la burocracia estatal.

Una forma de solución propuesta es la descentralización y la regionalización de la administración pública. Sin embargo, en opinión de un funcionario del Ministerio de Educación, "implementar la política es sumamente difícil; el riesgo es trasladar la inoperancia central a la región, además de que resulta oneroso... Hay dificultades en llevar a cabo la política. La primera es de tipo financiero, pues implica nuevas oficinas, personal, etc.; la segunda es la interrelación con las otras instituciones del sector público, que son como 16 ó 17. Todo esto significa que el presupuesto se manejará a nivel regional y no en forma centralizada."

En adición, el funcionario manifestó que el personal en el Ministerio de Educación tiene formación pedagógica pero no administrativa, por lo que no se tiene idea de los costos ni de los riesgos. "Hay dificultades en la formación de cuadros; no hay manuales de procedimientos; el financiamiento es débil; no hay ente que integre a los ministerios como el de Educación y Cultura", aparte de que "los ministros son políticos y no técnicos"(4).

Otro factor limitante en el funcionamiento eficiente es que las funciones de apoyo como la planificación, presupuestos, administración de personal y estadística, se realizan de manera parcial, dispersa y sin coordinación sistemática. Hay una desvinculación entre los procesos de planificación y presupuestación, y falta de unidad en el área de información estadística⁽⁵⁾. En el Programa de Reorganización Nacional se plantea crear entidades y tomar medidas para evaluar proyectos, agilizar la gestión financiera, impulsar el desarrollo tecnológico y formar una red nacional de información.

2. Baja capacidad de ejecución

Históricamente el sector público ha mostrado bajos niveles de ejecución de proyectos de inversión física en comparación a lo programado en los planes de desarrollo. Los porcentajes han sido así: en 1965-1968, el 40%; en 1969, el 43%;

en 1978, el 65%; en 1979, el 74%(6).

En ese sentido el caso del sector Educación es ilustrativo. De cuatro grandes proyectos con un financiamiento de Q58.2 millones (equivalentes a la misma cantidad de dólares por haber sido suscritos los convenios antes de la devaluación del quetzal), en el lapso de cuatro años, para mediados de 1986, solamente se había logrado ejecutar un 13% (Ver Cuadro VI).

CUADRO No. VI
Sector Educación; Estado de Préstamos al 31 de julio de 1986
(en miles de quetzales).

Nombre del Proyecto	Fecha de Suscripción	Monto	Desembolsado	
Total		58,200.0	7,680.1	13%
PAEDOMEX (AID)	31-08-82	3,000.0	1,013.2	34%.
PRODEPIR (BID)	20-03-83	28,000.0	1,907.8	06%
EDUPRIMUR (BIRF)	09-09-83	18,500.0	4,452.7	24%
PRONEBÍ (AID)	27-12-84	8,700.0	306.4	04%

Fuente: Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE), Diagnóstico de la Educación en Guatemala, 1981-1985, p. 319.

El Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Educación Extraescolar (PAEDOMEX), financiado por la US-AID, sufrió un recorte en 1985 de US\$1 millón (quedando en US\$2 millones) debido a su lenta ejecución.

El Proyecto de Desarrollo de la Educación Primaria (PRODEPIR), después de tres años y medio, solamente había causado un gasto del 6%. El desfase se debió a problemas de contratación de personal y de licitación para la construcción de escuelas (un total de 170), lo cual ha tenido como consecuencia el encarecimiento del costo por unidad debido a la inflación.

El Proyecto de Educación Básica (originalmente Educación Primaria Marginal Urbana, EDUPRIMUR) ha ejecutado menos de la mitad (la cantidad desembolsada más la contraparte nacional) y se vence en septiembre de 1987, por lo que se tuvo que negociar su prórroga.

Finalmente, con respecto al Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI), éste presentó problemas por la lentitud de la aprobación de licitaciones en la compra de material y equipo educativo.

Según los autores del documento Diagnóstico de la Educación en

Guatemala, 1981-1985, "ha faltado en el Sector capacidad de ejecución para lograr los objetivos en el tiempo o período establecido para cada proyecto, y mecanismos de seguimiento permanente". Se señala, además, que en los documentos de los proyectos no se especifica con claridad la capacidad requerida para diseñar, elaborar e implementar, dar seguimiento y evaluación. En adición, mencionan que se da un largo trámite en las diferentes fases de estructuración y gestión, desde la aprobación de factibilidad, la negociación y proceso de licitación, hasta problemas de agilidad financiera por parte del gobierno en los compromisos contraídos a nivel internacional. Otra limitante es que se carece de una unidad administrativa para el seguimiento, control y evaluación de proyectos⁽⁷⁾.

La ejecución presupuestaria global de 1986 fue del 58%, oscilando de una ejecución del 100% en el Ministerio de la Defensa Nacional a solamente un 14% en el Ministerio de Energía y Minas. Los ministerios de Educación y Salud Pública, los cuales deberían llevar a cabo la política social, solamente lograron ejecutar un 25% de sus respectivos presupuestos. Otros ministerios que tenían contemplada una asignación importante, como el Ministerio de Agricultura y el de Comunicaciones, ejecutaron el 58% y el 39% respectivamente (Ver Cuadro VII).

Cuadro No. VII
Resumen de la Ejecución Presupuestaria de los Ministerios en
Gasto de Inversión, 1986
(En millones de quetzales).

Ministerio	Asignación Actualizada	Gasto causado	Saldo	Ejecución
Presidencia	10.2	5.8	4.3	57%
Defensa	35	35	C	100%
Finanzas Públicas	735	696.3	38.7	95%
Educación	18.5	4.7	13.7	25%
Salud	29	7.4	21.6	25%
Trabajo	0.18	0.14	0.04	78%
Agricultura	54.9	30.3	24.6	55%
Comunicaciones	299.8	117.3	182.5	39%
Energía y Minas	2.8	0.4	2.4	14%
Cultura y Deportes	3.3	2.5	0.8	76%
Desarrollo	0.4	0.3	0.1	75%

Fuente: Elaborado en base a cifras del Ministerio de Finanzas.

Diferentes razones económicas y políticas podrían explicar este bajo nivel de ejecución. Entre las primeras, la principal fue el límite de Q100 millones de financiamiento del déficit estipulado por el Banco de Guatemala, aparte de que la devaluación de hecho de la moneda al establecer el cambio oficial de Q2.50 por un dólar, implicó un incremento significativo en el costo de materiales y equipos importados.

Entre las razones políticas, se puede mencionar el hecho de ser un año de transición entre un gobierno militar a uno civil, con el consiguiente cambio en puestos directivos e intermedios. Según funcionarios entrevistados, bajo los gobiernos militares se formaron patrones de trabajo centralizados y jerárquicos, con una relativa eficiencia (Ver CapítuloIV).

B. Problemática del recurso humano

Para los analistas de SEGEPLAN⁽⁸⁾, la débil capacidad de ejecución en general es consecuencia de la baja productividad del trabajo burocrático: escasa eficiencia en el uso de los recursos estatales y en el logro de los objetivos fijados. Hay diversas causas, entre ellas:

- a) La excesiva centralización en la toma de decisiones.
- b) La burocratización, que resulta en papeleo, rutina y tardanza. Por ejemplo, el proyecto de útiles escolares implementado por el Ministerio de Educación estuvo a punto de no realizarse por demora en la emisión de un dictamen por parte del Ministerio de Finanzas.
- c) Normas de trabajo obsoletas e inoperantes que restringen la voluntad de trabajo.
- d) Poco incentivo al trabajo por los bajos niveles de remuneración, lo que significa que la empresa privada capta los mejores recursos humanos.
- e) Poca identificación del empleado público con los proyectos que trabaja.
- f) La corrupción administrativa en funcionarios y empleados públicos. Así, prácticas existentes en gobiernos anteriores, como la venta de plazas en el magisterio, plazas fantasmas, malversación de fondos, tolerancia al contrabando, se siguen dando a pesar de los esfuerzos por controlarlos⁽⁹⁾.

Entre los trabajadores estatales existe un temor generalizado a ser destituidos y reemplazados por afiliados al partido gobernante. A ello contribuyó el secretario de Organización de la DCG, Demetrio Molivatis, cuando a principios de 1987 declaró que era necesario incorporar a un mayor número de miembros del partido al gobierno.

Ante el deterioro de los niveles salariales y la inseguridad en el empleo, el

trabajador estatal se ha sindicalizado, aprovechando el espacio legal creado por la aprobación del Decreto 71-86 del Congreso de la República que regula los derechos de huelga y sindicalización de los empleados públicos. En este contexto, surgió la Federación de

Sindicatos del Estado, integrada por sindicatos en formación de once dependencias. A lo largo de 1986 y 1987, los trabajadores estatales protagonizaron una serie de movimientos reivindicativos los cuales tuvieron repercusiones en el normal funcionamiento de la administración pública. Entre estos movimientos se pueden destacar los siguientes⁽¹⁰⁾

- * Enero 1986: Se da un movimiento magisterial que logra el 1 de febrero un aumento de Q50, la mitad de lo exigido.
- * Marzo: El PRES contempla una ampliación presupuestaria de Q104 millones para los empleados públicos, por lo que el aumento concedido a los maestros se generaliza a todos los trabajadores estatales.
- * Abril: Dos de los principales centros hospitalarios del país suspenden sus actividades en protesta por despidos realizados por las autoridades.
- * Agosto: Cerca de 20,000 empleados del Ministerio de Salud se unen al paro de labores iniciado once días antes por el personal de todos los hospitales y centros de salud del país, demandando nuevos aumentos salariales.
- * Septiembre: Los trabajadores del Estado presentaron un proyecto de Ley al Congreso destinado a garantizar su libre organización y el derecho a huelga.
- * Diciembre: El día 9 fue presentada al Congreso una ley, que según los trabajadores públicos, limita sus posibilidades de organización.
- * Entre marzo y mayo de 1987: Se desarrolla el conflicto laboral de los empleados estatales, quienes demandan un aumento de Q100 mensuales, entre otras reivindicaciones. La protesta culmina con un paro laboral de cerca de dos semanas, que afecta casi en su totalidad a la administración pública. Después de un prolongado período de negociaciones se llega a la firma de un acuerdo. que concede parcialmente algunos incrementos en las prestaciones.

Ante estos problemas, si la nueva estrategia de desarrollo no enfatiza nuevas funciones y orientaciones, ni implementa una adecuada planificación institucional y administrativa, pueden surgir barreras y conflictos para llevarla a buen éxito.

C. La problemática de los recursos financieros

1. Limitaciones en la captación de ingresos

Una de las dificultades enfrentadas por el gobierno es la insuficiencia de

recursos financieros para implementar los diversos programas y proyectos dentro de su política de desarrollo. La administración actual plantea que debe amortizarse una deuda social que según sus cálculos llega a los Q5,000 millones de quetzales como una inversión no realizada por el Estado en salud, educación y vivienda, en el decenio 1976-1986⁽¹¹⁾

La rigidez del sistema tributario, la obsolescencia de los sistemas de recaudación y la estructura del gasto limitan los recursos que podrían dirigirse a la inversión en los sectores sociales.

Los ingresos fiscales en Guatemala descansan en una regresiva estructura tributaria, en que más del 80% de los impuestos son indirectos, es decir, no gravan la riqueza ni la ganancia sino la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población (Ver Cuadro VIII).

Cuadro No. VIII
Recaudaciones tributarias, 1985-1987
(En millones de quetzales corrientes).

	1985	1986	1987 a/
Impuestos directos	126.4	177.9	216.0
%	18.6%	15.9%	16.2%
Impuestos indirectos	553.3	940.7	1121.2
%	81.4%	84.1%	83.8%
Totales	679.5	1118.6	1337.2

a/ Cifras estimadas.

Fuente: Elaborado en base al Cuadro XI en "Centro América 1987".

El Estado ha enfrentado la oposición sistemática de la empresa privada a la reforma tributaria. En la actualidad, el gobierno ha planteado proyectos de ley tendientes ; incrementar los impuestos directos, los cuales han sido objetados por los sectores empresariales, con el argumento que el gobierno debe implementar una política de austeridad y reducir el excesivo gasto público, ya que cualquier incremento en los impuestos sólo representaría mayor burocracia, sin un mejoramiento significativo de los servicios prestados. La opinión de estos sectores sobre la "deuda social" es que ésta se pagará con una mayor inversión privada, nacional y extranjera, que genere empleo.

El gobierno ve como un riesgo político una mayor carga impositiva sobre los sectores mayoritarios, ya castigados por el desempleo, la inflación y el deterioro de sus condiciones de vida. En todo caso, aun cuando se logre implementar con éxito la readecuación tributaria, los sectores empresariales trasladarán dicho costo a los consumidores a través del aumento en el precio de servicios y

productos.

Por el lado del destino de los recursos fiscales también existen graves distorsiones. Por ejemplo, los impresos corrientes del presupuesto estatal se utilizan prácticamente en su totalidad para los gastos de funcionamiento. En 1986, los ingresos corrientes ascendieron a Q1.397 millones, en tanto que los gastos de funcionamiento fueron de Q1,351 millones. El estrecho margen (Q46 millones) para programas de inversión, llevó al gobierno a la contratación de financiamiento (por unos Q256 millones) a fin de cubrir en mínima parte los programas fijados.

Para captar los recursos necesarios se recurre al endeudamiento público, en la forma de la venta de Bonos del Tesoro y la contratación de préstamos con el exterior. El presente gobierno, gracias a una activa política exterior tendiente a mejorar la imagen internacional de Guatemala, ha logrado incrementar el monto de los préstamos externos, muchos de los cuales ya venían siendo negociados durante los gobiernos de facto (Ver Cuadro IX).

Cuadro No. IX
Estructura del Presupuesto de ingresos del gobierno central,
años 1984-87
(En millones de quetzales)

	1984	1985	1986	1987
Corrientes	895.2	803.3	975.3	1922.7
Tributarios	713.8	654.2	762.6	1667
Paratributarios a/	12.1	13.7	13.9	19.1
No tributarios	89.1	80.5	49.6	90.6
Transferencias	67.3	50	144.8	142.3
Ingresos no específicos	12.9	4.9	4.4	3.7
De capital	418.9	478.8	735	633.5
Bonos del Tesoro	240	347	552	343.8
Préstamos externos	178.1	130.2	181.3	289.7
Donaciones	0.8	1.6	1.7	0
Total	1314.1	1282.1	1710.3	2556.2

a/ En el nuevo proyecto de presupuesto no se contempla la clasificación "Paratributarios", sino el rubro "Otros".

Nota: Las cifras no contemplan las ampliaciones presupuestarias.

Fuente: Inforpress con base en cifras publicadas en el Diario de Centro America para el período 1984-86; para 1987 el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Cabe señalar que el presupuesto de 1986 se amplió en junio de ese año en Q771 millones. De este monto Q 148.3 millones correspondían a ingresos ordinarios; Q535 millones a ingresos extraordinarios; Q58 millones de una donación de la US-AID y Q166.9 millones de ingresos de capital.

Del financiamiento externo obtenido, la principal fuente es el BID, que aporta cerca de la mitad del total de los préstamos. Le sigue en importancia el gobierno de Estados Unidos, el cual a través de la US-AID (por medio de préstamos y donaciones, y el programa de ayuda alimentaria PL-480) ha aportado un poco más de la tercera parte (Ver Cuadro X).

Cuadro No. X
Préstamos y Donaciones Externas Obtenidas,
Presupuestos 1986-1987, Según Fuente a/
(En millones de quetzales corrientes)

	1986		1987	
	Préstamos			
AID	22.5	9.4%	56.7	19.6%
BCIE	4.5	1.9%	5.0	1.7%
BID	104.4	43.7%	144.3	49.8%
BIRF	9.6	4.0%	11.3	3.9%
Otras b/	39.8	16.7%	72.3	25.0%
	Donaciones			
AID/c	58.0	24.3	---	---
Totales	238.8	100.0%	289.6	100.0%

a/ AID = Agencia para el Desarrollo Internacional.

BCIE = Banco Centroamericano de Integración Económica.

BID = Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF = Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

b/ Aquí se incluyen diversos préstamos de agencias financieras europeas y de otros países. Se destacan los préstamos del gobierno de los Estados Unidos a través del PL-480, por Q17.4 y Q52.8 millones, para 1986 y 1987 respectivamente.

c/ Aprobado en ampliación del presupuesto de 1986.

Fuente: Diario de Centro América: 27/12/85, 5/6/86 y 18/12/86.

En mayo de 1986 el Congreso de la República aprobó a través del Decreto 31-86, un total de US\$287 millones en préstamos con 20 instituciones internacionales, para financiar diversos proyectos y apoyar la estabilización monetaria. Por aparte, se aprobó un convenio de asistencia por US\$47.3 millones con la AID, para apoyar la balanza de pagos. Posteriormente se anunciaron otras ayudas por parte de la misma agencia: US\$35 millones para proyectos de desarrollo y US\$19 millones para la importación de productos alimenticios.

Otros préstamos y donaciones logradas para implementar la política de desarrollo comprenden un préstamo de 80 millones de marcos de la República Federal de Alemania para la inversión en proyectos de desarrollo, principalmente en áreas rurales; una donación del gobierno de Holanda en la forma de un lote de medicamentos esenciales valorados en US\$ 500 mil; y una donación del Programa Mundial de Alimentos por un total de Q40 millones en productos alimenticios, que se espera beneficiarán a 2 millones de personas de escasos recursos⁽¹²⁾.

En 1987, el presupuesto de ingresos del gobierno central contempla Q289.7 millones de préstamos externos. En este total destaca la ayuda por US\$130 millones autorizados por el gobierno de Estados Unidos para el período fiscal 1986-1987, dirigidos a la realización de proyectos en el área rural. Cerca de US\$40 millones serán invertidos en capacitación, especialmente en programas de becas. Según el gobierno de Guatemala, una primera remesa de US\$40 millones se está empleando en pequeñas obras de infraestructura, impulso a las artesanías y diversificación de cultivos en el altiplano.

Dentro de la cooperación técnica internacional se puede mencionar el acuerdo suscrito con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el 8 de junio de 1987, para el período 1987-1991; se trata de una ayuda por aproximadamente US\$14.8 millones, para proyectos destinados a mejorar las condiciones de la población materno-infantil del país. Entre los proyectos están el abastecimiento de agua a comunidades rurales menores de 500 habitantes; valorización y capacitación de comadronas; extensión de cobertura con estrategia de atención primaria de salud y sistematización de los servicios en el área de Guatemala Sur; nutrición infantil; revisión curricular de educación en salud y apoyo a proyectos productivos. También fue suscrito un convenio con las Naciones Unidas, por un monto de US\$10 millones, para el mismo período de cinco años, el cual se propone apoyar proyectos productivos en organizaciones de base; procesos de modernización del Estado y la descentralización; servicios de apoyo a la producción; fomento de la participación de la población y fortalecimiento de la identidad nacional.

En mayo de 1987 el gobierno de Guatemala anunció la solicitud de prestamos hecha ante tres organismos financieros internacionales, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional para el Desarrollo, para diversos proyectos de desarrollo por el monto global de US\$409.7 millones. En esta solicitud se pide el financiamiento para varios de los proyectos propuestos en el Programa de Reorganización Nacional (Ver Cuadro No. XI).

Cuadro No. XI
Solicitud de Préstamos a Organismos Financieros
Internacionales,
1987
(En millones de dólares)

Organismo Financiero y Préstamo Solicitado	Monto
Banco Mundial:	
1. Proyecto para dotar de energía eléctrica a 180 pueblos antes del año 2,000	81.0
2. Proyecto de desarrollo de EMPAGUA para mejorar servicio de agua a la ciudad capital	23.0
3. Proyecto de desarrollo municipal para mejorar 34 asentamientos urbanos	29.0
4. Proyecto de promoción de exportaciones	80.0
5. Proyecto de educación básica	32.5
6. Proyecto de salud y nutrición	20.0
Subtotal	265.5
Banco Interamericano de Desarrollo:	
1. Para el Fondo Nacional de Proyectos (FONAP)	10.0
2. Proyecto de riego y drenaje para pequeños y medianos agricultores	10.0
3. Proyecto de desarrollo y ampliación de servicios universitarios	10.0
4. Construcción autopista Palín-Escuintla	20.0
5. Proyectos de infraestructura y desarrollo social	1.2
6. Apoyo para campesinos beneficiarios de los proyectos de compraventa de tierras	---
7. Programa de desarrollo agropecuario	40.0
Subtotal	91.2
Agencia Internacional para el Desarrollo:	
1. Financiamiento para la compra de trigo y aceite vegetal; US\$18 millones en 1987 y US\$25 millones en 1988	43.0
2. Ayuda suplementaria para apoyar la balanza de pagos por US\$300	

millones para cuatro países centroamericanos, en discusión en el Congreso de los Estados Unidos	---
3. Proyectos de vivienda de bajo costo	10.0
Subtotal	53.0
TOTAL	409.9

Fuente: Diario El Gráfico, 20 de mayo de 1987, p. 2

Sin embargo, se han dado problemas en la utilización de los préstamos externos Existen US\$635 millones de varios empréstitos, contratados por gobiernos anteriores, que al momento están provocando el pago de unos US\$6 millones anuales por "comisión de compromiso", sin que se haya invertido ni un solo centavo de ellos en cinco o seis años⁽¹³⁾.

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, según un funcionario del CRN, a principios de 1986 solamente habían siete ONGs que tenían convenio con dicho Comité; un año después ya se había logrado aumentar el número a 102⁽¹⁴⁾. En total se estima que en la actualidad están funcionando 350 ONGs, nacionales e internacionales, en Guatemala. Según datos de la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicios no Gubernamentales de Guatemala (ASINDES-ONG), que agrupa a las principales ONGs, el monto conjunto de operación de sus afiliados será cercano a Q65 millones en 1987. Las ONGs constituyen un recurso financiero y humano que puede ser utilizado por el Estado para extender su influencia a las comunidades sin tener que comprometer mayores recursos de su parte. Según un representante de una ONG, su institución no participa en los programas de distribución de alimentos que se hacen a través del CRN debido al hecho de que, por lo general, dichos alimentos se reparten en camiones del Ejército⁽¹⁵⁾.

2. El gasto público en los sectores sociales

Tradicionalmente la inversión pública en educación, salud y vivienda ha tenido menor importancia que el gasto en promover los sectores productivos, a través de la construcción de infraestructura y la dotación de servicios, o el gasto en materia de seguridad. Si bien el actual gobierno afirma que con la implementación del PRES se ha iniciado la amortización de la "deuda social", el análisis de los resultados de su componente social hacen dudar sobre el impacto real del mismo. A continuación se discuten los siguientes aspectos del PRES: generación de empleo, incrementos salariales, vivienda y subsidios. Posteriormente, en otro apartado, se harán algunas consideraciones en cuanto a la distribución del gasto público y algunos cambios en su orientación, en base a

los datos de los presupuestos generales de 1986 y 1987.

a. Resultados del PRES

En cuanto a la generación de empleo, en la propuesta original del PRES se contemplaba un total de Q100 millones, pero el Congreso solamente aprobó Q58.9 millones. De este total, en egresos de funcionamiento se asignaron Q17.5 millones, que se distribuyeron de la siguiente forma:

- * Ministerio de Educación (Programa de Ampliación de los Servicios Educativos) Q6.0 millones

- * Ministerio de Salud Pública (Programa de Extensión de los Servicios de Salud) Q2.0 millones
- * Ministerio de Agricultura (Programa de Delegados Agrícolas) Q3.7 millones
- * Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (Programa de Promotores Sociales) Q3.0 millones
- * Ministerio de Gobernación (Programa de Seguridad) Q2.3 millones
- * Ministerio de la Defensa Nacional (Programa de Acción Cívica) Q0.6 millones

En egresos de capital, para el programa de empleo se asignó la cantidad de Q41.5 millones. De esta cantidad, alrededor de Q26 millones se dieron en diversos aportes: Q8.7 a la Municipalidad de Guatemala para obras de infraestructura; Q5.0 millones al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) para vivienda básica rural; Q10.8 para el Banco Nacional de Vivienda (BANVI) para proyectos de vivienda, y Q1.5 para varios proyectos de infraestructura en las municipalidades del interior del país. Por otro lado, al Ministerio de Agricultura se le dieron Q7.0 millones para proyectos de conservación de suelos, de minirriego y reforestación. Por su parte, el Ministerio de Comunicaciones recibió Q8.4 millones para el mantenimiento de carreteras y la construcción de caminos rurales.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, en 1986 el gobierno solamente logró ejecutar un 58% en promedio de su presupuesto de inversión, dándose un porcentaje de apenas un 25% en los ministerios de Educación y Salud, por lo cual es dudoso que se haya alcanzado la meta de generar 40,000 empleos como se proponía. En todo caso, la mayor parte de los empleos eran de carácter temporal, por unos dos o tres meses nada más.

En cuanto a los incrementos salariales, la bonificación de Q50.00 a todos los empleados públicos, no fue suficiente para compensar la escalada inflacionaria que en un principio las medidas económicas del mismo PRES contribuyeron a desatar. Por ello, precisamente, se dieron luego las demandas reivindicativas mencionadas anteriormente.

A finales de 1986, según el gobierno, el 95% de las empresas privadas habían concedido aumentos salariales voluntariamente a sus trabajadores, aunque no se dio a conocer el porcentaje promedio del aumento (Una consultora privada informó que sólo la mitad de las empresas dieron el aumento equivalente en promedio a menos del 20% del salario anterior.) En todo caso, ante la debilidad actual de la organización sindical y los altos niveles de desempleo, es

difícil que los trabajadores hayan podido ejercer mayor presión reivindicativa.

En relación a otras medidas propuestas, como crear un índice de precios para realizar reajustes periódicos de salarios, ya no se hizo, especialmente por existir una fuerte oposición del CACIF, que consideró que cada empresa, según su capacidad financiera, tenía que disponer al respecto. Esto, más el hecho de que se implementó una política de liberación de precios para los productos de consumo básico, dio pie a varios especialistas a señalar la predominancia de una perspectiva neo-liberal dentro de las políticas económicas del gobierno. En consecuencia se ha seguido una política de contención salarial, en cuyo marco siguen vigentes la escala de salarios mínimos establecidos hace siete y hasta quince años, sobre todo en la agricultura y en algunas ramas de la industria.

Otra política del PRES se relacionaba con la vivienda. En enero de 1987 se anunció la consecución de un préstamo del BID por US\$43.8 millones (que venía siendo negociado desde 1983), para la ejecución de un programa de vivienda popular por parte del BANVI, con el cual se espera dotar de 12,500 soluciones habitacionales en un plazo de cuatro años a unas 75 mil personas de escasos recursos. En relación al déficit anual de 56,500 unidades, este programa apenas logrará satisfacer un porcentaje mínimo de dicho déficit.

En cuanto a la política de subsidios, del financiamiento por Q186 millones contemplados en la propuesta original, solamente se aprobaron Q43.3 millones, distribuidos así:

- a) Se otorgó un subsidio de Q7.8 millones al transporte para evitar un alza en las tarifas, cuestión que en el pasado ha generado amplias manifestaciones de protesta popular.
- b) Para las medicinas se aprobaron Q20 millones y a partir de mayo de 1987 empezaron a funcionar las farmacias estatales para vender las medicinas genéricas.
- c) Para la importación de fertilizantes se aprobó Q10 millones; sin embargo, debido a los señalamientos de corrupción y las objeciones planteadas por la empresa privada y el Congreso, que cuestionaban el alto costo pagado por el transporte y el producto, solamente se realizó la importación de una remesa de 300,000 quintales, quedando en suspenso la importación de una segunda remesa de 700,000 quintales⁽¹⁶⁾.
- d) La asignación de Q10 millones para refacciones y útiles escolares se redujo en Q4.4 millones, dándose incluso problemas de aprobación del financiamiento para la compra de estos últimos.
- e) Finalmente, los otros Q10 millones que no tenían destino específico en el documento del PRES, se asignaron a un programa de asistencia a viudas y

huérfanos causados por la violencia política.

En conclusión, los resultados de la política social del PRES no fueron ni paliativos que contribuyeran a detener la degradación del nivel de vida que vienen sufriendo los sectores mayoritarios del país desde hace varios años. Aún así el gobierno presentó su política económica como parte de una política dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población; en ese sentido, las campañas publicitarias tenían como finalidad político-ideológica demostrar que existía preocupación por parte del Estado por el bienestar de la población, para captar así apoyo popular y asegurar la estabilidad gubernamental, y ganar cierta legitimidad a nivel exterior. Por aparte, el gobierno de Cerezo ganó el favor y apoyo de la empresa privada con dichas medidas económicas⁽¹⁷⁾.

b. El desbalance en el gasto para los sectores sociales

En el período reciente, dentro del gasto público los sectores sociales como Salud y Educación han tenido una importancia relativamente menor, a la de sectores como Defensa y Gobernación o la construcción de infraestructura. En el siguiente cuadro puede observarse cómo en los últimos años la asignación presupuestaria en Educación y Salud ha sido inestable, dándose recortes o incrementos mínimos, mientras que Defensa y Gobernación han contado con aumentos constantes. Si bien con la ampliación del presupuesto en 1986 se dio un incremento en los sectores sociales, debe considerarse que para estimar las cifras reales debe calcularse un 40% menos, debido a la devaluación de la moneda (ver Cuadro No. XII).

Cuadro No. XII
Presupuesto de Salud, Educación, Defensa y Gobernación, 1981-1987
a/
(En millones de quetzales corrientes).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986b/	1987
Salud	80.4	83.4	79.4	99.1	96.7	158.9	219.9
% del total	5.5	5.6	6	75	15	6.4	8.6
Variación		3.7	-4.8	24.8	-2.4	63.5	39
Educación	126.7	129.3	129.6	167.2	171.2	272.9	332.7
% del Total	8.6	8.7	9.9	12.7	13.4	10.9	13
Variación		2	0.2	29	2.4	59.4	21.9
Defensa y							
Gobernación	123.9	133.8	191.8	229	248.8	307.1	353.1
% del total	8.4	9	14.6	17.4	19.4	12.4	13.8
Variación		7.9	43.3	19.4	8.6	23.4	14.9

a/ Presupuestos iniciales.

b/ El presupuesto inicial de 1986 aprobado en el saliente gobierno del Gral. Mejía Víctores fue ampliado por Decreto 27-86 del Congreso de la República, en Q771,056.790.00.

Fuente: 1981-1986, Inforpress en base al Diario de Centro América; 1987, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Otra expresión del desequilibrio en el gasto público es que el 70% de la inversión se ha hecho en la ciudad capital y solamente un 30% en el interior. Según información oficial, se busca corregir dicha situación reduciendo la inversión correspondiente en el departamento de Guatemala, del 74.5% en 1986 al 43.9% en 1987, y aumentando la inversión correspondiente en los demás departamentos de la República⁽¹⁸⁾.

Como se ha planteado, el Estado busca ampliar su base social y por esa razón otorga especial importancia a la consolidación del poder local, a nivel de los municipios, canalizando a los Concejos Municipales un aporte del 8% del presupuesto general, que en 1987 se estima será equivalente a Q105.2 millones. Otro aporte adicional dentro de la misma línea son Q11.9 millones al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) para proyectos de inversión en los municipios.

Al analizar los egresos *de funcionamiento por Ministerio, se puede señalar la creación de nuevas plazas para extender la cobertura de servicios:

- * En el Ministerio de Educación se crearon en 1986 3,298 puestos nuevos. Para 1987 se plantea crear 1,031 puestos de maestros de nivel primario y 400 cátedras a nivel secundario, además de asignar Q 1 millón para proveeduría escolar; Q6.5 millones para el Programa de Educación Física, Recreación y Deportes, y Q13.1 millones para el programa de alfabetización.
- * En el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para 1987 hay un incremento de Q85.5 millones en relación a lo asignado en 1986, destinado en su mayoría a extender la cobertura de los servicios de salud, además se contempla la suma de Q1 millón para creación de puestos en 1987.
- * En el Ministerio de Gobernación se crearon, en 1986, 800 puestos de agentes de policía y 400 puestos de Guardia de Hacienda, a un costo de Q4.5 millones.
- * En el Ministerio de Agricultura se está implementando un programa de Representantes Agrícolas, 3,800 en total, que tendrán a su cargo la transferencia de servicios agrícolas y pecuarios a nivel de caserío y aldea.
- * En el Ministerio de Cultura y Deportes para 1987 se contempla crear 288 puestos.
- * En el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural se asignan fondos para los 613 puestos ya creados del personal permanente en el interior; además se asigna Q2.4 millones para la contratación de una ONG, que se encargará de la

organización social de las comunidades rurales del país.

Debe destacarse la importancia que se da a los programas que atienden necesidades de comunidades rurales y urbanas, donde el objetivo es, aunque no se exprese abiertamente, evitar que se den situaciones explosivas entre la población como consecuencia de las situaciones de pobreza vivida, como ocurrió en agosto y septiembre de 1985, cuando masas a nivel urbano protestaron contra el alza al transporte y el alto costo de la vida. Un ejemplo de estos programas lo constituye el de Alimentos por Trabajo en el Area Metropolitana de CARE, ejecutado por la Municipalidad de Guatemala, el cual empleará a 5,690 personas en el mejoramiento de 55 barrios marginales de la capital. En la propuesta de dicho proyecto se plantea:

"El nuevo gobierno está instituyendo una serie de medidas de reforma económica dirigidas a fortalecer la economía, controlar la inflación, y traer un acceso a los recursos más igualitaria. A corto plazo, sin embargo, se espera que las reformas causen más incrementos en los precios de las necesidades básicas y una reducción en las oportunidades de empleo de los trabajadores no-calificados de los sectores industrial y de servicios. El gobierno de Guatemala ha manifestado preocupación (sobre) que la implementación exitosa de las reformas podría ser amenazada si las medidas de austeridad fueran a provocar una respuesta violenta, especialmente de los pobres urbanos. Entonces el gobierno de Guatemala está buscando formas para aliviar algunos de los efectos negativos que las reformas probablemente tendrán sobre este segmento de la población. Un programa APT (Alimentos por Trabajo) es una de las formas propuestas⁽¹⁹⁾.

Con respecto a los egresos de capital, en 1987 se contempla la cantidad de Q625.9 millones, equivalentes al 24% del total del Presupuesto de Egresos. Entre los principales programas están los siguientes:

En el CRN se programa la cantidad de Q8.2 millones de la siguiente forma:

- * Q2.0 millones para el Proyecto de Desarrollo Comunitario;
- * Q1.5 millones para el Proyecto de Asentamientos Humanos y Vivienda;
- * Q2.7 millones para el Proyecto de Obras Emergentes, y
- * Q2.0 millones para el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado.

Para la construcción de vivienda básica se han programado Q2.5 millones para BANDESA y Q3.5 para el BANVI.

En educación se proponen tres grandes proyectos, por un total de Q17.9 millones: para el mejoramiento del curriculum, Q2.0 millones; para la producción y distribución de libros de texto, Q6.2, y para el desarrollo de la educación primaria rural, Q9.7 millones. Todos financiados con préstamos externos.

En salud, la inversión presupuestada para 1987 es de Q66.9 millones, de los cuales alrededor de Q20.2 millones será para la construcción de acueductos y drenajes en el interior del país; Q6.8 millones para el equipamiento de centros asistenciales, y Q39.8 millones como aporte estatal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

El Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, concentra un alto porcentaje de la inversión pública (36%), que sirve a todas las dependencias. El monto asignado es de Q224.5 millones de los cuales Q160.6 millones son recursos externos que incluyen Q18.1 millones de una donación de la US-AID. Caben destacar las siguientes inversiones:

- * Carreteras principales y puentes. Q77.9 millones
- * Construcción y mantenimiento de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra Q12.3 millones
- * Construcción de edificios para servicios de salud Q40.8 millones
- * Construcción de edificios escolares Q25.8 millones

En el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se pueden mencionar Q6.8 millones para consolidar, reparar e iniciar la construcción de unidades de riego; Q12.8 millones para el programa de sanidad animal y vegetal, y Q15.2 millones para situar fondos en fideicomiso en el BANDESA.

Resumiendo, puede afirmarse, en base a la información analizada, que para 1987 se tiene la intención de incrementar tanto el número de plazas para atender los servicios básicos como en la inversión física, pero dicha intención muy probablemente se verá obstaculizada por los tradicionalmente bajos niveles de ejecución.

En una entrevista publicada en julio de 1987, el mismo presidente Cerezo reconoció que la reforma administrativa llevará tres o cuatro períodos de gobierno, señalando que la implementación de la política de desarrollo está afectada por "tres grandes enfermedades": dos del pasado y una del presente. La primera, la lentitud burocrática en la ejecución de las decisiones, que puede tomar hasta seis meses en pasar del nivel más alto al más bajo; la segunda, la no relación entre las instituciones estatales, que incluso lleva a una disputa entre las mismas, como aconteció con el programa de vivienda en el cual varias instituciones "se peleaban los préstamos"; la tercera, según el mandatario, "es el derecho a la libre organización, que hace que sean discutidas las órdenes, lo cual no es malo, por ser propio de la democracia, pero hay que acelerarlo porque cuesta dinero al país"⁽²⁰⁾.

Los Consejos Nacionales para los "proyectos de organización participativa",

del PRN, y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son la alternativa propuesta por el gobierno para sortear los obstáculos que plantea la ineficiente administración pública.

D. Conclusiones

El Estado tradicionalmente ha tenido poca eficiencia y eficacia, que se refleja en la baja capacidad de ejecución de planes, programas y proyectos. Con el presente gobierno dichos problemas no han logrado superarse, a pesar de las intenciones expresadas de impulsar una reforma administrativa, la cual según el mismo presidente de la República reconoce, podría llevar de tres a cuatro períodos de gobierno.

La disponibilidad de recursos financieros es limitada por la oposición de los sectores empresariales a la reforma tributaria, ante lo cual el Estado ha tenido que recurrir a un creciente endeudamiento. A pesar de que se cuenta con recursos provenientes de préstamos externos, éstos no han sido utilizados adecuadamente.

En relación a la inversión destinada a satisfacer las necesidades de los sectores sociales, si bien existen diversos programas y proyectos contemplados, siempre surgen dudas en cuanto a los resultados que puedan alcanzarse debido a los factores negativos arriba mencionados.

NOTAS

- (1) Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, volumen II, Políticas Específicas --versión preliminar.
- (2) Op. cit., p. 275
- (3) Inforprcss Centroamericana. No. 695, 26 de junio de 1986.
- (4) Entrevista 9 de junio de 1987. El 26 de mayo de 1987 había sido anunciada la estrategia de la regionalización de la educación, en la cual se contempla la creación de Juntas de Educación a nivel regional, departamental o distrital, con la participación de representantes de los padres de familia, de las municipalidades, de los maestros activos y jubilados. Ver también: Ministerio de Educación. Regionalización del Sistema Educativo, marzo de 1987.
- (5) PND 1987-1991. Guatemala op. cit. p. 280.
- (6) Ibid., p. 281.
- (7) USIPE. op. cit., pp. 303-304.
- (8) PND. 1987-1991, op. cit., pp. 281-282.
- (9) Véase: Inforpress Centroamericana, "Corrupción: la punta del iceberg". No.700. 31 de julio de 1987.
- (10) Ver: Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "Movimiento laboral a escena", No. 737, 7 de mayo de 1987, así como "Guatemala" en Centro América 1987.
- (11) Ver Capítulo III
- (12) Inforpress Centroamericana, No. 692, 15 de junio de 1986, p. 11 y No. 697, 10 de julio de 1986, p. 11. Para una discusión crítica de los programas de ayuda alimentaria, de los cuales el principal es el Programa Mundial de Alimentos, véase: Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "1.a Ayuda Alimentaria en Guatemala", No. 744, 25 de junio de 1987
- (13) Diario El Gráfico. 19 de julio de 1987
- (14) (14) Entrevista con funcionario de dirección media vinculado a ONGs 4 de junio de 1987
- (15) Entrevista con representante de ONG, 11 de agosto de 1987. En el Proyecto Nacional de la DCG, de 1985, se propone un listado de 75 municipios considerados como de "extrema pobreza y de sobrevivencia" para los cuales se solicita la cooperación internacional, en un plan de emergencia (op. cit., pp. 26-27).
- (16) Ver Inforpress Centroamericana, No. 700, 31 de julio de 1986, pp. 11-12.
- (17) Ver: Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986: El Año de las Promesas.
- (18) "Proyección Social del Presupuesto", op. cit., p. 7.
- (19) Inforpress Centroamericana, Informe Especial "La Ayuda Alimentaria a Guatemala", op. cit.
- (20) Entrevista al presidente Vinicio Cerezo, Prensa Libre, 2 de agosto de 1987, p. 6.

VI. ANÁLISIS DE DOS CASOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

El objetivo de esta sección es ejemplificar con más detalle la parte formulativa, la participación y capacidad ejecutiva del gobierno en la política de desarrollo. Para tal fin, se han seleccionado dos casos que ayudarán a graficar la realidad de los esfuerzos que se están haciendo, así como a trazar pistas acerca de sus perspectivas en los años que le quedan de gobierno a la DCG.

Una aclaración es pertinente: partiendo de que la política de desarrollo, sobre todo lo que concierne a la política social, ha tropezado con algunas dificultades para su formulación y más aún en lo que respecta a coordinación interinstitucional, ejecución e implementación, prevemos que parte del análisis y algunas de las conclusiones que se han planteado en este trabajo o que se expongan a continuación puedan ser considerados, en algún momento más adelante, como preliminares.

Por otra parte, independientemente de que por la dinámica de los hechos, el análisis aquí expuesto pueda ser rebasado en el futuro, consideramos que exponer nuestra interpretación inmediata (con lo que nos ha permitido la coyuntura durante la investigación) mantiene algún valor en el contexto de establecer un parámetro inicial de la política de desarrollo. Esto servirá de punto de partida para un posterior seguimiento del tema.

Para efectos de análisis se seleccionaron dos casos: los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR) y la Política Agraria. Los criterios para su selección son varios, aunque todos apuntan a llenar el mismo objetivo.

A. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Para el caso de los Consejos de Desarrollo, se consideró importante su selección por las siguientes razones:

1. Si bien sus orígenes se encuentran en una concepción desarrollista impulsada por regímenes anteriores, en esta etapa, de gobierno civil, constituyen el "pre-requisito para ampliar la política de desarrollo", de acuerdo a la visión oficial.
2. Dada la concepción que está impulsando el partido oficial, de que la participación popular es el eje de la política de desarrollo, los Consejos de Desarrollo son considerados como los instrumentos estratégicos para hacer efectivo el pago de la deuda social.

3. Dentro del proceso de modernización del Estado, los Consejos son concebidos como una de las "innovaciones más importantes"
4. Por la necesidad impostergable de legitimar al Estado, los Consejos son visualizados como una fórmula viable que contribuirá a formar una base social que lo apoye.

1. Orígenes, formulación y bases legales

El origen inmediato de los CDUR, con su base legal, se encuentra en el Acuerdo Gubernativo 772-83 que emitiera el gobierno de facto del general Oscar Mejía Víctores, el 18 de octubre de 1983. Este acuerdo creó las Coordinadoras Interinstitucionales a distintos niveles: la Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN), la Departamental (CID), la Municipal (CIM) y los Comités de Desarrollo Local (CDL), como parte del Plan de Acción de Máxima Prioridad (1984). Con el Decreto-Ley 11-84, el sistema nacional de las Coordinadoras adquiere su cuerpo orgánico.

Por el énfasis en la contrainsurgencia militar en esos años, el sistema de coordinadoras estaba bajo la autoridad y mando de militares, y el control de las poblaciones estaba complementado con las Patrullas de Autodefensa Civil. Debe recordarse que el Plan de Acción de Máxima Prioridad impulsaba la organización de las comunidades y el apoyo de las mismas a los programas de desarrollo local, como una acción de contingencia frente a la guerrilla. Como se indicó con anterioridad, se estaba implementando una concepción desarrollista que mantenía los preceptos ideológicos del orden socio-económico existente.

En el proceso preparativo para la llegada de los civiles, la Asamblea Constituyente (1984-1985) incorpora ese proyecto desarrollista y de modernización estatal en la Carta Magna con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el precepto de regionalización territorial. Se redactan varios artículos que demandan el normamiento tanto de la regionalización como que implica el proyecto de descentralización del Estado, de los CDUR y de la función de éstos en el ordenamiento geográfico: estos preceptos constitucionales son:

El artículo 224:

"La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterio económicos, sociales y culturales que podrán (las regiones) estar constituidas por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país".

El artículo 225:

"Para la organización y coordinación de la administración pública se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a

su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial".

El artículo 226:

"Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarán ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural"(1).

Hay otros artículos, como el 228, que sólo mencionan la creación de los CDUR hasta el nivel departamental, y que ha servido de base al cuestionamiento de la formación de los Consejos Municipales y Locales de Desarrollo, a mediados de 1987. Las leyes que deben emitirse para responder a los mandatos constitucionales, y que deben normar la actividad de los CDUR, son las que han originado una serie de discusiones.

A finales de 1986 ^c aunque no directamente concerniente a los Consejos ^c se abrió un fuerte debate en la Asamblea Legislativa al presentarse el proyecto de ley sobre la regionalización. Por el nivel de controversia y ante la premura del tiempo (porque la ley debía emitirse antes de concluir el primer año de establecido el Congreso), el 9 de diciembre se aprobó el Decreto 7-86 denominado Ley Preliminar de la Regionalización. Dicha ley estableció ocho regiones para llevar a cabo el programa de descentralización administrativa; esta organización, a la vez, serviría de base para la ubicación y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Regionales y Departamentales, para cuando la respectiva ley (de los CDUR) se aprobase.

Otra disposición legal que se encuentra vinculada a la función de los CDUR, es la relacionada con el Fondo Nacional de Desarrollo en donde se establece que un 8% del Presupuesto Nacional deberá ser puesto a disposición de las municipalidades para efectuar proyectos de desarrollo. Esta disposición también ha resultado controversial al ser interpretada por varios sectores de la oposición como un financiamiento que, de quedar establecido por la ley, manejará el CDUR municipal lesionando con ello la autonomía municipal.

Finalmente, está el artículo constitucional 242 que establece la formación de un Fondo de Garantías para el desarrollo económico y social, del cual se beneficiarán los Consejos, según funcionarios del MDUR.

La importancia que el gobierno da al basamento legal se manifiesta en la capacitación que se provee a los promotores sociales del MDUR para incentivar los Consejos de Desarrollo. En dicha capacitación se les da a conocer el

respaldo legal a su labor, fase que según indicó un profesional del programa de capacitación, es la primera pues explica "la naturaleza de la política de desarrollo y su fundamento en la Constitución"(2). Este conocimiento está encaminado a darle un carácter legítimo a la función de los CDUR y el papel del MDUR, independientemente que la Ley de los Consejos de Desarrollo esté pendiente de aprobación.

A propósito de la Ley, ésta debió haberse aprobado el 30 de junio de 1987 (conforme a las expectativas oficiales) después de conocerse los proyectos de desarrollo en el PRN en marzo de ese mismo año. La falta de consenso, el debate tan controversial y las objeciones generalizadas particularmente de los políticos de la oposición continúan impidiendo su aprobación y el despegue de los Consejos.

En síntesis, el origen y la formulación de los controversiales CDUR tiene sus bases en las Coordinadoras Interinstitucionales, que se crearon con el fin de organizar a la población con una visión contrainsurgente, característica predominante en la primera mitad de los años ochenta. Sin embargo, la transición del gobierno militar a manos de civiles ha requerido la inclusión de una serie de matices e innovaciones para responder al proceso de modernización, sin perder de vista el sustrato ideológico que ha estado permanente en los recientes proyectos de desarrollo.

2. La participación de los CDUR en la política de desarrollo y su trascendencia política-ideológica

El carácter técnico de los CDUR y su adopción a las condiciones de Guatemala puede ubicarse dentro de las necesidades del actual estadio de desarrollo del país. En el presente el proyecto conlleva una dinámica para modernizar al Estado, de manera que éste pueda responder con mayor celeridad y efectividad a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja. Toda esta dinámica implica un conjunto de acciones con rasgos innovadores que, entre otras cosas, coloquen al Estado y a sus representantes en una posición más sólida en el ejercicio del poder.

Las principales líneas de la modernización estatal van encaminadas a una reforma administrativa que comprende la descentralización del Estado para hacer más operativos los programas de desarrollo; el ordenamiento territorial (regionalización) y la tecnificación de la información y análisis.

En este contexto de modernización estatal se entiende la razón de la existencia de los Consejos de Desarrollo. Ahora, cuál sea la orientación ideológico-político de este proceso o sus manifestaciones concretas, depende de las fuerzas que hegemonicen el proyecto global de preservación del status quo

para el cual fue diseñado.

No obstante que el debate sobre el proyecto de ley de los CDUR tomó una veta jurídica (incluso fue enviado a la Corte de Constitucionalidad para que determine si viola o no el marco constitucional), las razones que han impedido su aprobación son fundamentalmente de índole política

La oposición a la formación de los CDUR no está encaminada en contra de lo+ Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional o departamental puesto que ya están previstos en la Constitución Política, pero no así los Consejos de Desarrollo a nivel municipal y local. La oposición parlamentaria se encuentra dividida. Por un lado, está el bloque que respalda el proyecto, pero demanda que se les dé participación a los partidos políticos en la formación de los Consejos; por otro lado, están quienes se oponen al diseño de dichas estructuras (el Movimiento de Liberación Nacional, MLN), que coinciden con otros partidos de fuerte oposición al gobierno en que los Consejos constituirán "instrumentos políticos" para ganar base electoral, o serán "maniobrados para ejercer un mayor control sobre la población", o podrán constituir "el nuevo poder", etc⁽³⁾.

Los partidos que+ respaldan el proyecto en su casi totalidad son: el Socialista Democrático (PSD), el Revolucionario (PR), Central Auténtica Nacionalista (CAN), el Democrático de Cooperación Nacional (PDCN) y el oficialista DCG. En el otro bloque están, además del MLN: la Unión del Centro Nacional (UCN), el Institucional Democrático (PID) y el Movimiento de Acción Solidaria (MAS).

Ante el argumento de la oposición sobre que la formación de los Consejos Municipales y Locales lesiona la autonomía municipal (garantizada constitucionalmente), funcionarios demócrata cristianos entrevistados contraargumentaron así:

"No veo cómo puede peligrar esa autonomía. Lo que se espera de los Consejos es que esa autonomía tenga representatividad y garantice, a través de la organización comunal, que se enfoquen las necesidades reales y se tomen en cuenta"(4).

"La dificultad está en que la derecha, como el MLN y la UCN, no quiere que se establezcan los Consejos (a nivel municipal y local). Pero nosotros no vemos que el derecho (la ley) los prohíba. Además, es importante la incorporación del pueblo... y se espera que los Consejos Locales lleguen a ser un grupo de presión popular a nivel de los (Consejos) Municipales, aunque allí sólo tendrían voz y no voto. La cuestión es que allí (en las municipalidades) se vea que las decisiones son tomadas por consenso o no..."⁽⁵⁾.

"Con los Consejos de Desarrollo Local se fomentará la organización popular, organizaciones que van a tener su autonomía. Se habla de que debe crearse el

poder popular y por eso se fomentará la formación de todo tipo de organizaciones populares como ligas campesinas, sindicatos, etc. para crear el poder social... si no hay participación popular no se garantiza el resquicio de democracia que hay ahora. Nosotros le decimos a la gente que para defender la democracia, lo que haya de democracia se necesita del respaldo popular. En todos estos años pasados lo que habíamos logrado (de organización) se vino abajo; ahora se está tratando de levantar nuevamente. Es cierto, todavía hay miedo; incluso, más que temor, hay terror, en algunas partes (del país). Las fuerzas conservadoras del Congreso no quieren la organización popular, quieren algo como las Coordinadoras (Interinstitucionales) para controlar a la población. Las Coordinadoras en realidad sirvieron para la desmovilización de la población, para controlarla. Con los Consejos se quiere la movilización y la organización de la población..."⁽⁶⁾

La participación de los Consejos de Desarrollo en la política de desarrollo tendría que ser fundamental, según quedó estipulado en la Constitución, porque el CDUR (Nacional) será la entidad máxima que tendrá a su cargo la formulación y deberá promover, a través del sistema que se conforme, la organización y participación de la población. Es esto último lo que le preocupa a buena parte de los partidos políticos de la oposición.

Por otra parte, no ha pasado desapercibida la escasa reacción de la empresa privada organizada, haciendo resaltar aún más que el debate de los Consejos de Desarrollo Municipales y Locales (CDM y CDL respectivamente) se haya circunscrito a la arena de los partidos políticos. Esa situación podría explicarse por la posibilidad de que la empresa privada haya dejado ese frente a los partidos, en tanto se ocupa más en la depuración de otros mecanismos para influir en las políticas de desarrollo. La tendencia histórica de la participación de los empresarios en Guatemala ha sido influir a los niveles más altos.

En todo caso, la representación empresarial está garantizada en todos los niveles de los CDUR, con excepción de los locales. La empresa privada siempre ha tenido una participación crucial de una u otra forma en las políticas de desarrollo. Lo demuestra el hecho de que es el sector a quien los gobiernos principalmente se dirigen para negociar. En las Coordinadoras Interinstitucionales,⁽⁷⁾ con excepción de los Comités de Desarrollo Local, la empresa privada tuvo representación, frecuentemente a través de "dos representantes de la población de reconocida honorabilidad

Independiente del debate legislativo, el Estado cuenta ya con una infraestructura que es la que proveyó las Coordinadoras Interinstitucionales e instituciones, como el CRN, que la impulsaron. En una entrevista al general Federico Fuentes Corado, a finales de 1986, cuando por segunda vez fungía el

cargo de director del CRN señaló en relación a los Consejos de Desarrollo que ya había algo similar en funcionamiento

"Las coordinadoras interinstitucionales municipales y locales forman parte de este esquema actual. En todas ellas encontramos al alcalde al gobernador, al alcalde auxiliar, a los delegados de Salud Pública, a veces a algún maestro tic escuela v a un miembro honorable de la comunidad. Con todos ellos integramos en cada localidad el Comité Pro-mejoramiento o Comité de reconstrucción local. Así desde el nivel local, acuden al nivel municipal o al departamental para ayudar a resolver sus problemas"⁽⁸⁾

Y refiriéndose a la absorción de esas estructuras por los CDUR, Fuentes Corado

indicó:

"Indudablemente (van a ser absorbidas)... se le va a cambiar de nombre. Pero en realidad, va a ser la misma gente la que participe en el análisis de los problemas y en la toma de decisiones, porque en la aldea no se va a encontrar a otro alcalde o a otro maestro. Es decir, va a ser lo mismo sólo que inyectado de una nueva política"⁽⁹⁾.

3. Las perspectivas de los CDUR

La implementación de los Consejos, particularmente a nivel municipal y local, se vislumbra lenta y con dificultades. Si se analizan desde una óptica formal, vemos que el primer escollo se presenta a nivel jurídico o al menos en lo que se refiere a los CDM y CDL lo que impide en lo inmediato su funcionamiento dentro de la estructura administrativa del gobierno. Por otro lado, aunque se formaran los Consejos de Desarrollo Nacional, regionales y departamentales el gobierno tendría que entrar a la tarea de coordinación con estructuras ya establecidas, como las corporaciones municipales y las agrupaciones locales en sus diversas manifestaciones (Comités Pro-mejoramiento, Comités de Desarrollo Local, de Reconstrucción, etc.).

En ese sentido, la imagen política del gobierno puede verse opacada. Su capacidad para implementar la estructura por donde marcharían las políticas de desarrollo ya está siendo cuestionada. Las metas de algunos ministerios, como el de Desarrollo Urbano y Rural, podrían verse frustradas; aunque de hecho ya lo están, al menos para este año. Conforme a la información proporcionada por fuentes oficiales, la meta del MDUR para 1987 era organizar 2,400 Consejos locales y 80 municipales (un 25% del total)⁽¹⁰⁾ y para 1989 entre 17,(XX)- 20,000 Consejos locales (que incluirían aldeas, caseríos y parajes)⁽¹¹⁾

Sin embargo para el mes de agosto de 1987, o sea 20 meses después de asumido el gobierno de la DCG, la ley seguía sin aprobarse. Un funcionario demócrata-cristiano involucrado en la implementación de los Consejos, y que en el mes de junio de 1987 pensaba que "dentro de unos tres meses se va a iniciar la organización de los Consejos", señaló:

«La organización de los Consejos, para que funcionen como debería de ser, va a ser difícil. Estimamos que podría tomar unos 50 años...»⁽¹²⁾.

Hay una situación importante que destacar en cuanto a los efectos que se producirán en las comunidades al formarse los CDL o CDM, y es el de los cambios que surgirán en las estructuras tradicionales de autoridad y en la organización social. Ahora bien, es importante señalar que los cambios en las estructuras tradicionales y organización social, ya se han producido en un gran número de comunidades rurales como consecuencia de la dolencia política que experimentaron en los años pasados.

Debe recordarse que el éxodo de poblaciones enteras a países vecinos como México, el desplazamiento masivo interno, la implantación de las Patrullas de Defensa Civil, los patrones de concentración de población en los polos de desarrollo, la nueva jerarquización de autoridades que se estableció (Coordinadoras Interinstitucionales y sus distintas manifestaciones) y otras medidas adoptadas por razones de seguridad, desarticulaban las estructuras de organización tradicional.

Los actuales Consejos de Desarrollo vendrán a reforzar la estructura organizativa que surgió de la anterior situación de emergencia social. También es previsible que el sistema de Consejos va a reforzar el poder local al trasladársele una dinámica participativa e introducir actividades de distinto tipo. Una de las regiones a que se dará prioridad para establecer el sistema de consejos es el departamento de Petén:

"En Petén se va a ensayar el plan piloto de los Consejos. Se tiene considerado ese lugar porque allí no había Estado adentro y esto da la posibilidad de introducir un modelo diferente... será un modelo a implementar. En otros lugares pensamos que va a ser un proceso paulatino para lograr una mayor eficiencia administrativa"⁽¹³⁾.

Desde una óptica no formal (al margen de si se aprueba la ley de creación a los consejos locales y municipales) la tarea de organización de la población, por parte del gobierno y del partido oficial, ya se ha iniciado. Y en esta tarea un papel especial se le ha dado a los promotores sociales, quienes fueron calificados por un funcionario como "los elementos estratégicos para el buen funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Local"⁽¹⁴⁾.

Desde sus inicios, el gobierno demócrata cristiano amplió las fronteras para 1. capacitación de promotores sociales. A unos, con una capacitación más técnica, en educación, salud y agricultura, y a otros con énfasis en la organización y desarrollo comunal. De acuerdo a fuentes oficiales, los promotores del primer grupo (muchos de ellos capacitados con anterioridad) sumaban para finales de mayo de 1987 11,516 integrados por:

Ministerio de Salud:	
- Promotores de Salud Rural	7,776
Ministerio de Agricultura:	
- Extensionistas Agrícolas	189
- Representantes Agrícolas	3,282
Ministerio de Educación:	
Educadores extra-escolares	193
Coordinadoras Municipales de Alfabetización	76
Total	11516 ⁽¹⁵⁾

Los promotores que trabajan en el área organizativa se encuentran, sobre todo, bajo la responsabilidad de instituciones como el CRN, la S-5 del ejército y del MDUR. Para mediados de este año los estimados eran:

MDUR	700
CRN	134
S-5	2,000
Total	2,834.⁽¹⁶⁾

Este último grupo, que es el que trabaja en el campo organizativo de la población, es el que ha recibido una capacitación con el componente filosófico más perfilado. Los de la S-5, como se indicó con anterioridad, tienen su propio entrenamiento, filosofía de desarrollo y escuela de promoción social, y están capacitados conforme a la estructura y pensamiento del ejército. Además, su trabajo está concentrado particularmente "en los Polos de Desarrollo y en áreas de conflicto, que desde (un principio) el ejército ha tenido a su cargo"⁽¹⁷⁾. Uno de los requisitos para trabajar en las unidades de la S-5 (integradas por seis a ocho personas), es hablar el dialecto local; estas unidades han sido entrenadas para desarrollar la habilidad de poder relacionarse con la comunidad. Con frecuencia, dentro de una unidad se encuentran mujeres, también bilingües. Las S-5, al igual que los promotores del CRN, tienen varios años de estar funcionando, por lo que cuentan con una amplia experiencia.

Los promotores del CRN iniciaron su trabajo a raíz del terremoto de 1976; han acumulado experiencia en la atención tanto de comunidades urbanas como

rurales, y también han desarrollado trabajo con las Coordinadoras Interinstitucionales. En el presente, existe un plan conjunto con la S-5 dirigido a proporcionar "soluciones inmediatas a las comunidades más aisladas". Al igual que en la S-5, los promotores del CRN deben saber leer y escribir, y preferiblemente ser bilingües. Dentro de su entrenamiento se les enfatiza que "la capacitación de la vida es la filosofía del trabajo" y que ellos deben desempeñar el papel de "facilitadores de las potencialidades de las personas como madres, esposos, agricultores, etc. La tarea es transmitirle (a la comunidad) que cada quien tiene sus propias capacidades y que necesita desarrollarlas... habiéndoles del hombre nuevo a partir de la promoción humana, del hombre con su dignidad"⁽¹⁸⁾.

En cuanto a los promotores del MDUR, su capacitación ha sido lenta comparada con las metas que se habían fijado. Para 1986 se habían propuesto formar a 1,700 promotores; sin embargo, para mediados de 1987 llevaban únicamente 700. El MDUR ha programado que del total de promotores a capacitar, 1,200 trabajarán en el área rural y unos 570 en la urbana, en municipios cercanos a la ciudad capital y en departamentos como Quetzaltenango, Suchitepéquez, Escuintla y Retalhuleu. La importancia de estos promotores estriba en que su objetivo es promover los Consejos Locales de Desarrollo, con la visión de la "organización popular". Su capacitación, es similar a la de los promotores del CRN; tiene una duración **de tres** semanas y comprende varias áreas:

- * "Sensibilización", donde se les imparte "un laboratorio vivencial, de motivación y predisposición al curso";
- * "Doctrinario-Ideológico", donde se imparten conceptualizaciones sobre "dignidad humana, bien común, trabajo, empresa-autogestión, justicia, democracia, libertad, solidaridad... todo aquello que contribuya a una base sustantiva";
- * "Capacitación", donde se enseña el concepto de "desarrollo, desarrollo comunitario y se estudia lo que es la situación actual (del país) en su parte socio-política, socio-cultural, económica..."; el de "Administración Pública", donde se explica el sistema administrativo del gobierno y sus organizaciones;
- * "Consejos de Desarrollo", donde se les expone "cómo los concibe el Ministerio"⁽¹⁹⁾.

Así, independientemente de que los CDL empiecen a funcionar como tales, el gobierno y el partido oficial seguirán avanzando en la tarea de organización. Pero lo que no puede perderse de vista es que existen desfases sustanciales entre los planes del gobierno y la acción concreta, que dejan a la deriva el "bienestar" de la población y el pago de "la deuda social". Para el caso de los Consejos de

Desarrollo, con dificultad podrán formarse antes del tercer año de gobierno demócrata cristiano. A las dificultades deberá sumarse la descoordinación interinstitucional y entre los propios promotores, considerados "elementos estratégicos del desarrollo". Un funcionario explicó la existencia de un programa de capacitación de promotores, ya elaborado, que todos los ministerios deberían seguir. Sin embargo, señaló que "cada ministerio hace lo que quiere y unos emplean una capacitación teórica- tradicional... la capacitación actual es una capacitación aislada"⁽²⁰⁾.

A finales de julio de 1987, el presidente Cerezo hizo público los programas específicos del PRN y anunció la creación de nuevas organizaciones para los proyectos prioritarios. Entre ellos los Consejos Nacionales para riego, agua, tierra, caminos, alimentos, vivienda, salud y educación⁽²¹⁾. Una pregunta lógica surgió entre varios sectores: ¿Hasta dónde la creación de tantas organizaciones (a todos los niveles), en el contexto de impulsar la "organización del pueblo", no va a resultar creando mayor desorganización y descoordinación, sobre todo en aquellos lugares donde la población es pequeña?. Ello agregado al hecho que los Consejos de Desarrollo no han podido cobrar forma e incorporarse orgánicamente al aparato de gobierno. Debe considerarse también que las sistemáticas exhortaciones del gobierno a la población a organizarse, responden al objetivo de crear las bases para el aseguramiento de una concepción filosófica y doctrinaria compatible con las principales fuerzas rectoras del Estado.

B. La política agraria

Dado que la problemática agraria es fundamental en Guatemala, se ha escogido el tema para un análisis más detallado de la política de desarrollo del gobierno demócrata cristiano. A manera de marco de referencia y antecedentes, se hará una breve caracterización de las dimensiones del problema, así como de las políticas que en el pasado se han intentado para resolverlo. En seguida, se esbozarán las propuestas que han surgido por parte del gobierno actual, tomando en cuenta las diversas presiones que se han dado, tanto por parte de los grupos campesinos como por parte de los grupos terratenientes. Posteriormente se hará un análisis de las diversas medidas estatales tomadas por el gobierno durante 1986 y 1987. Finalmente se intentará establecer los límites y posibilidades de la política agraria actuar⁽²²⁾.

1. La problemática agraria

En un estudio elaborado por una misión técnica de la US-AID en 1982⁽²³⁾ basado en un exhaustivo análisis de datos oficiales, se afirma que en Guatemala existe una tremenda desigualdad en la distribución de las tierras, siendo la situación más seria que en los otros países de América Central y que en la mayoría de los países de América Latina. Según los autores:

"El índice más común de desigualdad es el coeficiente de Gini, que varía de un nivel tan bajo como cero en una situación de una igualdad teóricamente perfecta, a un nivel alto de 100 en una situación teóricamente de desigualdad máxima. En 1979, el coeficiente de Gini para Guatemala era de 85, el más alto de todos los países latinoamericanos, con excepción de dos: pre-reforma (1961) Perú, 93.3 y pre-reforma (1964) Colombia, 86.4."⁽²⁴⁾

Los datos de los Censos Agropecuarios de 1950, 1964 y 1979 reflejan gráficamente la extensión de la concentración de la tierra en Guatemala (Ver Cuadros No. XIII y XIV).

Cuadro No. XIII
Distribución de la Tierra en Guatemala por Categorías de
Tamaño: Número de Fincas, 1950, 1964, 1979
 (Cifras absolutas y relativas)

Tamaño*	Número de Fincas					
	1950		1964		1979	
	Número	%	Número	%	Número	%
Microfincas	74269	21.3	85083	20.4	166732	31.4
Subfamiliares	233804	67.1	2797%	67	301736	56.8
Familiares	33041	9.5	43656	10.5	49509	9.3
Multifam. medianas	7057	2	8420	2	13177	2.5
Multifam. grandes	516	0.2	389	0.1	482	0.1
Total	348687	100	417344	100	531636	100
* Microfincas = menos de .7 hectáreas Subfamiliares = .7 a menos de 7 hectáreas Familiares = 7 a menos de 44.8 hectáreas Multifamiliares medianas = 44.8 a menos de 900 hectáreas Multifamiliares grandes = 900 hectáreas y mayores						

Fuente: Elaborado en base al cuadro No. 2A de AID/Washington y Development Associates, op. cit., p. 4 y cuadro No. 3 de Leopoldo Sandoval, op. cit., p. 20

Cuadro No. XIV
Distribución de la Tierra en Guatemala por Categorías de
Tamaño: Superficie, 1950, 1964, 1979
 (Cifras absolutas y relativas)

Tamaño	Superficie Hectáreas					
	1950		1964		1979	
	Area	%	Area	%	Area	%
Microfincas	28575	0.8	32678	1	55430	1.3
Subfamiliares	504555	13.6	608954	17.7	623160	14.9
Familiares	500831	13.5	650072	18.9	781016	18.7
Multifam. medianas	1167532	31.4	1260818	36.6	1817484	43.5
Multifam. grandes	1519338	40.8	896215	26	903156	21.6
Total	3720831	100	3448737	100	4180246	100

Fuente: Elaborado en base al cuadro No. 2B de AID/Washington y Development Associates, op. cit., p. 4 y cuadro No. 3 de Leopoldo Sandoval, op. cit.

En los 29 años, de 1950 a 1979, la proporción de la tierra del país en fincas ha aumentado ligeramente. En 1950 era aproximadamente el 34%; en 1979 había aumentado al 39%. En 1950, los 3.7 millones de hectáreas en fincas se hallaba distribuida en 348,687 parcelas. En 1979, ésta había aumentado a 4.2 millones de hectáreas de tierra agrícola en 531,636 parcelas, dándose el mayor incremento de parcelas en las microfincas y las subfamiliares.

La desigualdad de la distribución de la tierra se refleja en la existencia de una estructura de minifundio y latifundio. Una gran mayoría de las fincas son minifundios (microfincas o fincas subfamiliares) que se consideran demasiado pequeñas para proporcionar empleo de tiempo completo durante el año a una familia campesina, aparte de que generalmente tienen las tierras menos fértiles. En 1950, estos minifundios constituían el 82% de las propiedades, con un 14% de la superficie de las fincas; para 1979 su proporción había aumentado al 88%, con un 16% de la tierra aproximadamente. En números absolutos, el número de minifundios se incrementó de 308,073 en 1950, a 468,468 en 1979. En estos minifundios los campesinos producen básicamente para su subsistencia y para el consumo en el mercado interno. Un estudio de 1981 estimó que

el 83% de la población rural no tenía un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas, y de este porcentaje, un 41% no alcanzaba a cubrir la dieta mínima. Es decir, 2 millones de campesinos que no podían satisfacer sus necesidades básicas y otros 1.8 millones en extrema pobreza⁽²⁵⁾.

En contraste, los latifundios (formados por las fincas multifamiliares medianas y grandes) monopolizan vastas extensiones de tierra, generalmente de la mejor calidad, al concentrarla en pocas manos: en 1950 eran el 2% de las fincas, con un poco más del 72% de la superficie; en 1979, eran el 2.5% de las fincas, con el 65% de la superficie. Una expresión de la tremenda desigualdad es que las 482 fincas más grandes, tenían más tierra que los aproximadamente medio millón de campesinos pequeños: el 21% y el 16% de la superficie total respectivamente, de 1950 a 1979 se da un proceso de expansión y diversificación de la agricultura de exportación. En la década del 50, el café y el banano eran los principales productos de exportación; pero en la década de los 60 se incorporan el azúcar, la ganadería y el algodón; y más recientemente otros productos como el cardamomo, hortalizas y frutas. Estas grandes unidades de producción, además de monopolizar la tierra, concentran la mayor parte del crédito, la tecnología y la infraestructura física, aparte de que constituyen la principal fuente generadora de divisas para el país.

Las cifras revelan que en los 29 años entre los censos, la estructura de la tenencia de la tierra no se ha alterado en su esencia, aunque la situación del pequeño agricultor se ha hecho más precaria ya que su número ha aumentado, además que el tamaño promedio de su parcela ha disminuido, por la subdivisión o por la venta, en adición a la decreciente productividad de la misma. Así, de 1950 a 1979, las parcelas menores de 0.7 hectáreas (una manzana) se incrementaron en más de 160,000, representando una tasa de aumento del 190%⁽²⁶⁾.

El minifundio se complementa con el latifundio, ya que los campesinos minifundistas han constituido una inmensa reserva de mano de obra barata, que migra temporalmente, por uno o más meses, de sus parcelas, en su mayoría en el altiplano, para cosechar los productos de agro-exportación cultivados en los latifundios. Para los campesinos más pobres este ingreso salarial constituye hasta 3/4 de su ingreso total anual, mientras que el producto de su parcela apenas le permite subsistir⁽²⁷⁾. En la época de auge de la agro- exportación, a finales del decenio de los sesenta, se estima que el número de trabajadores agrícolas migratorios temporales sobrepasó los 300,000⁽²⁸⁾.

El estudio de la US-AID estimó la población carente de tierra en 419,620 trabajadores agrícolas económicamente activos. Si se restan los mozos colonos y los trabajadores que tienen trabajo seguro todo el año en las fincas grandes, el

cálculo es de 309,119 trabajadores agrícolas que requieren tierras en 1980. En todo caso, esta situación representa una gran presión sobre el actual sistema de tenencia de la tierra.

En la actualidad se estima que el número alcanza el medio millón de jefes de familia, o sea alrededor de 2.5 millones de personas que necesitan tierras para cultivar.

La problemática agraria se ha agudizado en los últimos años, especialmente en la región del altiplano, donde se concentran los minifundios. La violencia política ha significado un mayor deterioro de la economía campesina, ya que se estima que cientos de comunidades fueron destruidas o abandonadas, con cerca de un millón de desplazados internos, y más de 46,000 refugiados en México. Además la contracción de la demanda de los productos de exportación, sobre todo en el caso del algodón, así como la caída de los precios de los mismos, han determinado un incremento del desempleo y subempleo a nivel rural.

Para una mejor comprensión de la problemática actual es necesario considerar, aunque sea brevemente, algunos antecedentes. Ya en 1950, con el primer censo agropecuario realizado en el país, se había determinado la necesidad de implementar una reforma agraria, con el objeto de ampliar el mercado interno, impulsar un proceso de industrialización y convertir a Guatemala en una nación capitalista moderna. Con el Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, emitido en 1952 durante el gobierno del presidente Jacobo Arbenz, se inició un proceso de distribución de tierras, que en un lapso de dos años llegó a repartir más de 880,000 hectáreas de tierra expropiada y de fincas nacionales a miles de familias campesinas. Las estimaciones de los beneficiarios varían desde 78,038 campesinos a un máximo de 100,000; en todo caso, entre un 31% y un 40% de la fuerza laboral carente de tierra en ese entonces⁽²⁹⁾.

Este proceso de reforma agraria terminó abruptamente en junio de 1954, cuando el presidente Arbenz fue derrocado por el coronel Carlos Castillo Armas, en un golpe de Estado apoyado por los Estados Unidos y los terratenientes nacionales. Las tierras expropiadas fueron devueltas, estimándose en un total de 550,000 hectáreas⁽³⁰⁾. De esa fecha para el presente, cualquier posibilidad de implementar una reforma agraria ha sido bloqueada por los sectores terratenientes.

Según el estudio de la US-AID, de 1955 a 1982 se ha dado básicamente un proceso de otorgamiento de títulos agrarios. En este período se han repartido 664,525 hectáreas bajo la modalidad de zonas de desarrollo agrario, parcelamientos, y colonización, que han beneficiado a 50,267 familias. O sea que en 27 años se ha repartido todavía menos tierra y a menor número de

campesinos que lo realizado con la reforma agraria de 1952 a 1954. Dentro de esta distribución cabe señalar que no todos los beneficiados fueron campesinos, ya que, por ejemplo, de 74 fincas nacionales, 39 fueron distribuidas a grandes finqueros por un total de 122,000 hectáreas⁽³¹⁾, y muchas fincas en la zona de Petén y la Franja Transversal del Norte fueron repartidas entre militares y burócratas de los diversos gobiernos del período.

En conclusión, la situación de la tenencia de la tierra es grave en Guatemala, y las diversas políticas agrarias implementadas hasta la fecha no han sido efectivas para resolver dicho problema, que en los últimos años se ha deteriorado más aún.

2. La presión campesina y la oposición terrateniente

Aprovechando el régimen de legalidad existente, han surgido diversos movimientos campesinos en demanda de dotación de tierras para cultivar. El movimiento que ha ejercido mayor presión ha sido el organizado por el Padre Andrés Girón, cura párroco de Nueva Concepción, departamento de Escuintla, quien a través de manifestaciones, concentraciones y constantes declaraciones a los medios de comunicación, ha planteado la demanda de una "reforma agraria integral". No obstante, hasta ahora esa petición se ha concretado en la demanda al gobierno de un aval financiero para la adquisición de tierras para los campesinos agrupados en dicho movimiento. Después de más de un año de estar gestionando la compra-venta de tres fincas, éstas finalmente le fueron concedidas en mayo de 1987.

El movimiento campesino del Padre Girón ha motivado el surgimiento de otros grupos que manifiestan también su necesidad de poseer tierras, incluso por medio de ocupaciones temporales de algunos terrenos de fincas. A principios de 1987, según el presidente del Instituto de Transformación Agraria (INTA), habían 10 grupos campesinos organizados, que representaban a 200,000 campesinos que estaban solicitando tierras⁽³²⁾.

La reacción de los terratenientes ante las reivindicaciones campesinas ha sido defensiva, en tanto que consideran que la "agitación agraria" puede desbordarse; incluso sospechan que el gobernante partido DCG está detrás de las movilizaciones y demandas campesinas. Según el capitán (retirado) David Ordóñez, presidente de la Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO), "la Democracia Cristiana tiene un proyecto de expansión para cimentarse lo mejor posible a efecto de que en las próximas elecciones puedan ganar la contienda electoral en la lucha por el poder"⁽³³⁾.

Por esa razón los terratenientes se mantienen escépticos acerca de las intenciones gubernamentales, a pesar de las reiteradas garantías del gobierno de

que no piensa realizar una reforma agraria, sino un programa de desarrollo rural integrado. Para la empresa privada la mejor opción se plasma en el proyecto de compra-venta de tierras llevado a cabo por la Fundación del Centavo. Esta organización privada, sin fines de lucro, fue fundada hace 25 años y actualmente es presidida por un prominente miembro de la Asociación General de Agricultores (AGA), representativa de los tradicionales intereses terratenientes. La Fundación ha adquirido hasta la fecha 20 fincas, con una extensión de 3,872 hectáreas, a un costo de Q2.7 millones para otorgar parcelas a 1,157 familias⁽³⁴⁾.

3. La política agraria actual

Según algunos analistas, cuando el Padre Girón realizó la marcha de más de 147 kilómetros de la Nueva Concepción a la capital, al frente de más de 15,000 campesinos, entre el 29 de abril y el 2 de mayo de 1986, el gobierno demócrata cristiano fue tomado por sorpresa⁽³⁵⁾. En efecto, la tierra era un tema que no se había previsto en el PRES. Como ya se expuso, la única medida que se contemplaba era dotar de fertilizantes subsidiados a los pequeños agricultores, además de la creación de empleos temporales, en tareas de conservación de suelos, minirriego y reforestación, así como de construcción de caminos vecinales.

En documentos como el "Proyecto Nacional" (1985), se menciona cómo el modelo de desarrollo basado en la agro- exportación se ha beneficiado de la oferta de una abundante mano de obra, estacional y barata; sin embargo, no se profundiza en dicha problemática y la única solución propuesta se formula de manera ambigua, planteando implementar políticas estatales para equilibrar los mercados internos y externos. El análisis hecho en este documento hace una distinción entre la agricultura moderna y la agricultura tradicional, pero no plantea el problema de la desigual tenencia de la tierra ni ninguna medida concreta para resolverla⁽³⁶⁾.

En un documento posterior, elaborado a principios del gobierno por el Ministerio de Agricultura⁽³⁷⁾, se plantea el problema del "uso ineficiente de la tierra" y de una injusta participación en los beneficios derivados de la misma, lo que impide el desarrollo y genera tensiones sociales. La estrategia de solución que se propone es emplear mecanismos para promover un mejor uso de la tierra, con criterio empresarial. En cuanto a la democratización de la tenencia de la tierra, se propone el proceso de compra-venta voluntaria.

Esta última propuesta ya había sido planteada en el estudio de la US-AID anteriormente mencionado, que recomendaba la creación de un mercado de tierra con ayuda del Estado para permitir a los campesinos la compra directa de la tierra. De hecho, en 1984 la US-AID implementó un proyecto piloto ("Pilot Commercial Land Market", Proyecto 520-0330) en combinación con la Fundación

del Centavo, que otorgó en préstamo US\$1 millón para la compra de pequeños lotes para ser vendidos en parcelas privadas a los campesinos. Además, entre los proyectos propuestos por la US-AID de Guatemala para los años 1986 y 1987, estaba el "Commercial Land Markets" (Proyecto No. 520-0278), para el que se destinarían US\$4.5 millones en 1986 y US\$ 7.5 millones en 1987, con el propósito de respaldar el financiamiento oficial para la compra de tierras en el mercado libre. Otro proyecto relacionado es el "Land Market Support" (Proyecto No. 520-0287), que destinará una donación de US\$3 millones y un préstamo de US\$2 millones para el traslado de campesinos que cultivarían tierras alejadas, la dotación de infraestructura y capacitación, así como ayuda en la titulación de tierras⁽³⁸⁾.

Ante las peticiones del Padre Girón, el INTA redactó un informe titulado "Programa de Incorporación de Fincas Privadas al Proceso de Transformación Agraria". En este documento se establece un programa para asentar en un plazo de dos años a 17,958 familias, en 125,711 hectáreas compradas a un costo de Q105 millones, que serían amortizados a largo plazo por los campesinos beneficiados. El gran problema que se planteaba era el de conseguir el financiamiento necesario⁽³⁹⁾.

En otro documento elaborado por el Ministerio de Agricultura a fines de 1986, se fijan criterios generales para definir la política agraria. Allí se plantea que la solución del problema agrario del país está en lograr un uso más eficiente de la tierra y de los demás factores de producción, dentro de la lógica del agricultor como empresario. Así, en el documento se afirma: "La solución de la pobreza del campesino sin tierra, no está necesariamente (subrayado) en que se le provea de tierra para trabajarla. Esta es sólo una alternativa. El salario justo, la agroindustria, el comercio entre otras, son soluciones que hay que alentar con energía y creatividad, pero debe combatirse la injusticia de permitir la ociosidad de las tierras, mientras hay necesidad de trabajo, hambre y miseria generalizada entre los campesinos"⁽⁴⁰⁾. La idea que el documento propone es que los dueños de las fincas mejoren su eficiencia y al producir más también mejoren las condiciones económicas, sociales y culturales de los trabajadores.

El gobierno plantea en dicho documento una serie de medidas en orden de prioridad como siguen:

- a. Incentivar a los empresarios, especialmente aquellos que generan mayordemanda de mano de obra, pagan salarios justos y son más productivos.
- b. Implementar un nuevo sistema de impuesto a la tierra improductiva o subutilizada.
- c. Crear un sistema para fomentar el arrendamiento de tierras

- d. Fomentar el sistema de compra-venta de fincas, en favor de campesinos, clasemedio agrícola y técnicos agrícolas sin tierra.
- e. Revisar y reordenar el caso de los parcelamientos agrarios, los patrimonios agrarios colectivos, los polos de desarrollo y las fincas cooperativas, para hacerlas más eficientes.
- f. Identificar y habilitar nuevas áreas de desarrollo sin caer en los errores de abandonar campesinos en áreas inhóspitas, sin mayor asistencia, o el adjudicarse tierras a unos pocos que han depredado los recursos naturales.
- g. Organizar a los minifundistas para producir y comercializar mejor.
- h. Recuperar de inmediato las tierras de Petén, e incorporarlas a un plan ordenado de aprovechamiento.
- i. Fomentar la inversión extranjera en la agricultura.

A continuación se hace un breve análisis de cada una de las soluciones propuestas y de las medidas que el Estado ha tomado al respecto.

a. Incentivos a empresarios

Se proponen tres medidas: dar a conocer a las gremiales agropecuarias lo que el gobierno entiende por empresarios eficientes, diseñar un incentivo fiscal y establecer reconocimientos públicos anuales, por cultivo y región geográfica. Hasta el momento no se han dado evidencias de acciones al respecto.

Sin embargo, el Ministro de Agricultura, Rodolfo Estrada Hurtarte, insiste que para lograr reactivar la economía es necesario incentivar a los empresarios agrícolas, para que inviertan y así generen empleo y paguen salarios adecuados. El problema, según el funcionario, es que a pesar de las declaraciones públicas de que no va a haber una reforma agraria, no le tienen confianza ni le creen al gobierno⁽⁴¹⁾.

Para la empresa privada, el gobierno "ha despertado a un tigre" al apoyar, en forma directa o indirecta, las peticiones campesinas, con el riesgo de que el movimiento campesino se le puede escapar del control. Según Gustavo Anzuelo Vielman, terrateniente y político conservador, el movimiento del Padre Girón, con su demanda de reforma agraria ha creado expectativas irreales entre los laborantes agrícolas de que se va a repartir tierra, lo que puede acarrearle problemas al empresario. Si bien dicho movimiento tuvo como consecuencia la unificación del sector agrícola privado, también originó, de acuerdo al empresario, "una enorme intranquilidad que ha desestimulado la inversión", a tal punto que los créditos bancarios se han pospuesto "hasta que se sepa qué va a hacer el gobierno con este problema" de "agitación agraria"⁽⁴²⁾.

En cuanto a la expectativa de que se paguen salarios adecuados, los terratenientes no enfrentan ninguna presión al respecto, ya que existe una sobreabundancia de mano de obra agrícola. Los salarios mínimos en la agricultura fueron fijados en Q3.20 por el presidente Lucas García, en 1980, como consecuencia de una masiva huelga de trabajadores agrícolas en esa época, y desde entonces no han sido revisados.

b. Impuesto a tierras ociosas

Básicamente se propone crear una nueva ley de impuesto a la tierra improductiva o subutilizada; sin embargo, no se conoce aún ningún proyecto. Esta iniciativa responde al hecho de que las disposiciones legales existentes se aplican con poca frecuencia. Así, para 1981 la tributación de las tierras ociosas ascendió a apenas Q22,405.04, cuando, de acuerdo al censo agrícola de 1979, había una extensión de tierras ociosas de aproximadamente 1.2 millones de hectáreas, que hubiesen podido representar un impuesto potencial por encima de los Q900,000⁽⁴³⁾.

Para la empresa privada, dicho impuesto debe suprimirse porque, según su criterio, daña el crecimiento económico; los empresarios consideran también que el concepto de "ocioso" es un término subjetivo, "que puede ser manejado por cualquier funcionario público con fines puramente corruptos, o políticas contrarias al espíritu de nuestra Constitución y el derecho a la propiedad privada"⁽⁴⁴⁾.

c. Fomento del arrendamiento

También se propone como una iniciativa de ley, sin embargo, tampoco ha llegado a concretarse como tal. Lo único que se hizo, en mayo de 1987, fue una petición pública (primero del ministro de Agricultura y después del presidente de la República) a los propietarios de tierras, para que concediesen tierras en arrendamiento a los campesinos en condiciones favorables, con la seguridad de que las autoridades otorgarían a los terratenientes todas las garantías para que el contrato se cumpliera. Según un alto funcionario del Ministerio de Agricultura, la actitud que los terratenientes tomaron fue la de cobrar precios tan altos por el arrendamiento de las tierras, "que ningún cultivo era rentable"⁽⁴⁵⁾.

d. La compra-venta de tierras

En un inicio el proceso de compra-venta de tierras para el movimiento del Padre Girón encontró fuerte oposición de los sectores terratenientes, según lo manifestó un funcionario entrevistado. En mayo de 1986, después de la marcha de los campesinos de Nueva Concepción, se publicó un anuncio en la prensa solicitando ofertas de fincas, sin identificar al comprador. Llegaron cerca de 200 ofertas, pero cuando se explicó que el interesado era el Ministerio de Agricultura, solamente quedaron cuatro. Luego intervinieron el CACIF y la UNAGRO, y

solamente quedó una finca en oferta. El propietario pedía Q1 millón por la finca; posteriormente adujo que realmente valía Q2 millones por tener ganado y otras mejoras, y cuando hizo su oferta final, pidió US\$4 millones (es decir Q10 millones), de acuerdo a la versión del funcionario⁽⁴⁶⁾.

Es en este contexto que se explican las duras críticas hechas por el Padre Girón al CACIF y a la UNAGRO, en una concentración de millares de campesinos, en la Nueva Concepción, Escuintla, el 12 de julio de 1986, a la cual asistieron la esposa del presidente de la República, Raquel Blandón de Cerezo, y los ministros de Agricultura y Desarrollo. En esa ocasión, Girón solicitó la expropiación de las tierras del finquero Raúl García Granados (conocido socio del general Romeo Lucas), así como la inclusión en la legislación guatemalteca de un artículo relativo a la función social de la tierra, y pidió el apoyo de la Conferencia Episcopal de Guatemala al respecto⁽⁴⁷⁾. En relación a este último punto, los sectores terratenientes, a través de una intensa campaña publicitaria, habían logrado eliminar dicho artículo, en ocasión de la promulgación de la Constitución en 1985.

Durante 1986, el movimiento del Padre (Jirón) estuvo realizando una serie de gestiones ante las autoridades gubernamentales con el objeto de obtener el financiamiento para la compra de tres fincas como había sido ofrecido, encontrando grandes dificultades en lograr su aprobación. En el mes de noviembre de ese mismo año ante la demora gubernamental, ocupó una de las fincas que les iba a ser otorgada, en San Pedro Yepocapa. Exasperado por la lentitud burocrática y el incumplimiento por parte del gobierno, a fines del año amenazó con invadir fincas particulares, motivando fuertes reacciones por parte del gobierno y de los terratenientes. Estos últimos incluso iniciaron un juicio ante los tribunales, acusando al Padre Girón de incitar a la comisión de un delito.

La postura oficial en cuanto al proceso de compra-venta de tierras se fijó en los documentos del Programa de Reorganización Nacional, dados a conocer en 1987. En el último documento, del mes de julio, se plantea un proyecto de compra-venta de tierras, por un total de 100 caballerías (unas 4,467 hectáreas), sin especificar el costo de las mismas, solamente indicando que se invertirá Q21 millones en 1987 y Q30 millones en 1988 para la inversión en infraestructura y capitales de trabajo. En el presupuesto general de 1987, se asigna Q2.3 millones al Instituto de Transformación Agraria para la incorporación de tierras baldías y compra de fincas. Estos fondos provienen de un préstamo del gobierno de Estados Unidos, denominado PL-480-86.

El responsable del proyecto de compra-venta de tierras será el Consejo Nacional de Tierras, el cual está trabajando desde abril de 1987, bajo el nombre de Comisión Nacional de Tierras. Dicha Comisión está integrada por los

siguientes delegados:

- * Del MDUR, Lic. Miguel von Hoegen, viceministro
- * Del Ministerio de la Defensa, Coronel Mario Enrique Morales, Director de la S-5
- * Del Ministerio de Agricultura, Ing. Rodolfo Estrada, ministro Ministerio de Finanzas, Lic. Francisco Pinto, viceministro
- * INTA, Ing. Nery Samayoa, presidente
- * Dos representantes campesinos: José Mundo y Adolfo Hernández
- * CACIF. Venancio Botrán y José Luis Morales

A continuación se reproducen los criterios de trabajo de este Consejo. Estos criterios definen con bastante claridad la política estatal al respecto:

1. Se respetará íntegramente la propiedad privada.
2. La compra-venta se realizará totalmente en forma voluntaria.
3. Las fincas serán entregadas con proyectos integrales, para asegurar el éxito de los mismos. Incluyendo financiamiento, organización y desarrollo, alcanzando objetivos específicos en tiempo determinado.
4. Como consecuencia de esta política de desarrollo integral, no se podrá admitir ninguna acción de hecho o ilegal; los presuntos autores de dichas acciones perderán automáticamente su derecho a ser beneficiarios.
5. Los representantes de los grupos campesinos beneficiados serán responsables ante el gobierno de desarrollar las unidades productivas que se les venda, asegurando a los campesinos que representan, el bienestar esperado.
6. La comisión determinará, de acuerdo a los recursos disponibles, la cantidad de familias que serán beneficiadas en los restantes cuatro años de gobierno."⁽⁴⁸⁾.

A mediados de 1987 habían sido entregadas a 4,300 campesinos cuatro fincas por un total de 34 caballerías (1,518 hectáreas). Al grupo del Padre Girón se le entregó dos fincas: la de Montellano, en San Pedro Yepocapa, Chimaltenango, con 12 caballerías (536 hectáreas) para 250 familias, y la de San Carlos Málaga, en Mazatenango, Suchitepéquez, de 7 caballerías (313 hectáreas) para 250 familias también. A otro grupo, dirigido por el señor Carlos Dubón, se le entregó la finca Valle Lirio, en San Marcos, con 7 caballerías (313 hectáreas) para 800 campesinos. Finalmente, al grupo del señor Subuyuj le

entregaron la finca Suachilil, en San Pedro Yepocapa, Chimaltenango, con 8 caballerías (357 hectáreas) para 1,000 campesinos⁽⁴⁹⁾.

En total, para 1987 se piensan formar 10 proyectos dentro de este esquema. Se estima que se beneficiará entre 10,000 y 20,000 campesinos como máximo, lo que no llega a satisfacer ni el 5% de la población campesina que carece de tierras. La gran limitante de este esquema es el alto costo de las tierras, ya que el precio de compra para el gobierno es fijado por los terratenientes, recayendo en los campesinos el peso de pagar con su trabajo el costo de las tierras. Así, por ejemplo, en el caso de la finca San Carlos Málaga, el gobierno vendió a los campesinos la hectárea en Q.14,921.00, lo que contrasta con el precio por hectárea de Q. 4,200.00, que en promedio cobró la Fundación del Centavo en su programa de compra- venta de tierras, de 1984-1986. La gran diferencia en los precios por hectárea puede explicarse, en parte, por el hecho de que la Fundación cuenta con la colaboración de los terratenientes y porque las fincas compradas, en su mayoría, están en el altiplano.

Como ya se expuso, después de que se revirtió la reforma agraria impulsada en el período 1952-1954, se optó, por parte del Estado, por repartir títulos de tierra a los campesinos bajo diversas modalidades: patrimonios familiares mixtos, parcelas en zonas de desarrollo agrario, fincas cooperativas, microparcelas y lotes urbanos. En años recientes se han conformado los llamados Polos de Desarrollo, en las áreas de conflicto, en donde se ha asignado tierras a las familias campesinas agrupadas en dichos lugares.

Según el estudio de la US-AID, de 1955 a 1982 se distribuyeron 664,525 hectáreas que han beneficiado a un total de 50,267 personas. Ahora bien, existen diversos problemas con estas tierras que han sido repartidas. En el caso de los parcelamientos, por ejemplo, muchos de los campesinos a quienes se les había adjudicado, con el paso de los años arrendaron o vendieron sus parcelas, o las subdividieron. En el caso de las fincas cooperativas, éstas se han conformado con los mozos colonos que vivían en dichas fincas nacionales y, por lo general, no son muy productivas.

El Ministerio de Agricultura plantea la necesidad de realizar una investigación en el terreno de cada situación, para determinar la forma de corregir errores y aumentar la eficiencia de las diversas formas de tenencia⁽⁵⁰⁾.

Desde los años sesenta se impulsó la política de colonizar tierras en el norte del país, principalmente en el departamento de Petén, y la parte norte de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz y El Quiché. En el documento del Ministerio de Agricultura se reconoce que se ha cometido el error de asentar campesinos en regiones aisladas, sin mayor asistencia y en tierras no adecuadas.

Entre las medidas concretas que se proponen están la revisión del catastro e identificar tierras del Estado, así como caracterizar su potencial agrícola, e iniciar proyectos de empresas mancomunadas.

Según el estudio de la US-AID, el Estado tendría disponibles, en 1982, 369,467 hectáreas. Según otras fuentes, para habilitar estas tierras se necesitarían entre Q400 a Q800 millones de inversión, para beneficiar a unos 80 mil campesinos. En el presupuesto general de 1987, se tienen programados Q1.4 millones para la realización de levantamientos topográficos en la zona norte del país (Chocón Nacional, Ixcán y parcelamiento Sebol- Lachuá), la consolidación de los servicios de colonización en Chocón Nacional, así como de comunidades agrarias del sur, y la realización de un estudio para cuantificar el fondo de tierras⁽⁵¹⁾.

Se estiman en más de 500,000 las familias campesinas con parcelas subfamiliares y microfincas. Entre las medidas que se proponen están impulsar su organización, básicamente en la forma de cooperativas, para otorgarles asistencia técnica, crediticia y de comercialización. A diciembre de 1986, habían 456 cooperativas agrícolas, con 49,836 asociados, y 192 cooperativas de ahorro y crédito, con 126,460 asociados. Estas cooperativas representan el 48% y el 20%; de un total de 941 cooperativas de distinto tipo, que en su conjunto agrupan a 210,816 asociados⁽⁵²⁾. También se plantea promocionar el desarrollo de agro-industrias, las artesanías, así como implementar proyectos de mini-riego y conservación de suelos.

En el Programa de Reorganización Nacional se propone el proyecto de riego, como una alternativa para incrementar la producción y dar seguridad alimentaria mediante la promoción del cultivo de granos básicos. Ambos proyectos encajan dentro de las soluciones propuestas por el Ministerio de Agricultura en su documento de fines de 1986. Según un funcionario entrevistado, la meta de lograr 42,500 hectáreas de tierra bajo riego es un tanto irreal, y es más factible lograr unas 15,000 hectáreas⁽⁵³⁾.

Otra medida que se contempla es otorgar asistencia técnica y crediticia a los campesinos minifundistas. Así, desde 1986 se está implementando el programa de representantes agrícolas, 3,800 en total, que están encargados de transferir servicios agrícolas y pecuarios a nivel de caserío y aldea. A criterio de un funcionario del Ministerio de Agricultura, dicho programa ha sido exitoso, al rebasarse las metas de trabajo propuestas en 1986⁽⁵⁴⁾. En cuanto a los créditos, BANDESA tiene asignado un fondo en fideicomiso por Q15.2 millones para 1987, para otorgar créditos a los pequeños y medianos agricultores⁽⁵⁵⁾.

En otras palabras, mediante soluciones tecnológicas y la diversificación de actividades económicas se pretende contener el agudo deterioro en que se

encuentra la economía campesina, especialmente la del altiplano.

h. Recuperación de las tierras de Petén

En gobiernos anteriores se repartieron grandes extensiones de tierra en Petén a funcionarios del gobierno, civiles y militares. Dentro de esta alternativa de solución se pretende recuperar las tierras de aquellos adjudicatarios que no las hayan pagado en el plazo previsto, o que ya tengan bienes inmuebles registrados en otras regiones.

Según un alto funcionario del Ministerio de Agricultura, una comisión ha realizado un estudio de la situación de las tierras, llegando a determinar que solamente un 20% es adecuado para cultivos anuales, mientras que el resto es apropiado para cultivos perennes o para ganado. En ese sentido, enfatizó, es ilusorio pensar que Petén pueda volverse el "granero" del país⁽⁵⁶⁾

Otra medida relacionada con esta solución ha sido la supresión de la empresa de Fomento y Desarrollo de Petén (estatal descentralizada), la cual tenía casi completa libertad de disponer en dicho departamento, que constituye cerca de un tercio del territorio nacional.

Dentro de la estrategia de regionalización del país el gobierno ha ofrecido un plan de desarrollo de Petén. El proyecto contempla la incorporación plena de ese territorio al resto del país; la construcción de carreteras y caminos vecinales; el impulso de empresas industriales y agrícolas, y la construcción de otras obras de infraestructura. Además, se plantea la promoción de proyectos turísticos y la utilización racional de los recursos minerales y forestales de la zona⁽⁵⁷⁾

i. Fomento de la inversión extranjera

Si bien la mayor parte de la agro-exportación tradicional y no tradicional se orienta al mercado de Estados Unidos, la inversión ha sido realizada básicamente por el capital nacional, y no se conoce de mayores inversiones de capital extranjero en la agricultura. Como lo plantea un funcionario de Ministerio de Agricultura, el problema del desarrollo de la agro-exportación de productos no tradicionales es la comercialización. Puede incrementarse la producción, pero los países de Centro América tienden a ofrecer productos similares, el primero que llega a Miami, Florida, satura el mercado. Por otro lado, los costos de producción en Guatemala todavía son más altos que en otros países, por lo cual es difícil competir⁽⁵⁸⁾.

4. Conclusiones

La problemática agraria en Guatemala es grave por la gran cantidad de campesinos que requieren tierras.

Las diversas políticas agrarias que han sido implementadas desde 1954 no han modificado sustancialmente la estructura de la tenencia de la tierra basada en el minifundio y latifundio.

Las diferentes soluciones propuestas por el gobierno actual parten de la premisa de no realizar una reforma agraria, ante la fuerte oposición del sector terrateniente por lo que éstas se encaminan básicamente dentro de la modalidad de la compra-venta de fincas, así como la tradicional opción de repartir tierras estatales y de implementar soluciones de tipo tecnológico.

Las posibilidades de que el campesinado carente de tierra acceda a la misma va a depender, en gran medida, de su capacidad de organizarse y presionar por la realización de reformas más profundas. Sin embargo, en el momento actual, no se presentan condiciones plenamente favorables para que el campesino, especialmente del altiplano, pueda hacerlo, debido a que aún se encuentra sometido a control militar, a través de los Comités Voluntarios de Defensa Civil (anteriormente llamados Patrullas de Autodefensa Civil).

NOTAS

- (1) Constitución política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, Guatemala. 31 de mayo de 1985 P. 59
- (2) Entrevista con el director del Departamento de Formación y Capacitación de ADIC. 4 de junio de 1987.
- (3) Entrevista con el Director de Organización Social del MDUR. 17 de junio de 1987
- (4) Entrevista con el jefe del Departamento de Organización Social del MDUR. 16 de junio de 1987.
- (5) Entrevista con el Director de Organización Social. 17 de junio de 1987
- (6) Entrevista con el director del Departamento de Capacitación Social de ADEC, 4 de junio de 1987.
- (7) Conforme al artículo 16 de la Constitución Política sobre las Disposiciones Transitorias y Finales, las Coordinadoras Interinstitucionales continúan vigentes en tanto no se apruebe la Ley de las CDUR.
- (8) Entrevista en Suplemento Domingo, Prensa Libre, 28 de diciembre de 1986.
- (9) Ibid.
- (10) Entrevista con el Jefe del Departamento de Organización Social, 16 de junio de 1987.
- (11) Entrevista con el Director de Organización Social, 17 de junio de 1987.
- (12) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Consejos de Desarrollo de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (13) Ibid.
- (14) Entrevista con funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (15) Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, mayo de 1987.
- (16) Según el MDUR y en base a entrevistas.
- (17) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (18) Entrevista con el jefe de la División de Capacitación del CRN, 16 de junio de 1987.
- (19) Entrevista con el director del Departamento de Formación y Capacitación de ADEC, 4 de junio de 1987.
- (20) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (21) Ver capítulo III.
- (22) Para dos propuestas de política agraria, en las cuales se examinan diferentes alternativas, ver: Guillermo Paz C, Guatemala: Política Agraria. Una Propuesta para la Coyuntura. 1986. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 3, San José, Costa Rica: FLACSO, 1987; y: Leopoldo Sandoval, El Problema de la Estructura Agraria de Guatemala en la Coyuntura de un Nuevo Régimen Constitucional en 1986, Guatemala: ASIES, 1986.

- (23) AID/Washington y Development Associates, *Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación*, s. f., s. e.
- (24) *Ibid.*, p. 1.
- (25) Rolando Ortiz Rosales, "Guatemala, generalidades sobre el sector agrícola", *Comercio Exterior*, vol. 34, No. 11, México, 1984.
- (26) Paz C, *op. cit.*, p. 17.
- (27) *Ibid.*, p. 21.
- (28) Véase: Lester Schmid, *El papel de los trabajadores migratorios en el desarrollo económico de Guatemala*, Editorial Universitaria, 1973. Un representante de los agro- exportadores, el Arq. Gustavo Anzueto Vielman, estima que el algodón en su mejor año, cuando llegó a cultivar 225,000 manzanas, empleó cerca de 450,000 personas, ya que se estima que cada manzana absorbe a dos trabajadores. En 1986 solamente se cultivaron 30,000 manzanas, por lo que la absorción de mano de obra es un 15% de las cifras tradicionales. Entrevista en *Suplemento Domingo*, *Prensa Libre*, 10 de agosto de 1986, p. 8.
- (29) AID/Washington y Development Associates, *op. cit.*, pp.23-27. Para un estudio a fondo de dicho proceso, ver Guillermo Paz, *Guatemala: Reforma Agraria*, Costa Rica: EDUCA, 1986. Este autor estima que la Reforma Agraria pretendía beneficiar a cerca de 250,000 campesinos.
- (30) AID/Washington y Development Associates, *op. cit.*, p. 29.
- (31) *Op. cit.*, pp. 27-31.
- (32) *Diario El Gráfico*, 7 de enero de 1987, p. 5. Según otra fuente, entre los grupos más grandes se mencionan los siguientes:
- Movimiento Pro-Tierras, del padre Girón, con 60,000 afiliados; el Movimiento Tecún Umán, San Marcos, de Carlos Dubón, con 20,000 afiliados; la Asociación Campesina, de Isidro Sánchez, en Santa Rosa, afiliados al CUSG, con 3,000 campesinos; la Asociación Cívica Campesina, de Griselda Marroquín, en Chimaltenango. Otro grupo es el Alfonso Cruz Vivas, que representa a 500 campesinos, en la Nueva Concepción.
- (33) "Reforma Agraria: El infierno o la gloria Guatemala", *Suplemento Domingo*, *Prensa Libre*, 27 de julio de 1986.
- (34) "Fundación del Centavo: 25 años en el Desarrollo Rural", *Suplemento Domingo*, *Prensa Libre*, 14 de junio de 1987.
- (35) *Inforpress Centroamericana*, Informe Especial: "Resurge Problema de la Tierra en Guatemala", No. 694, 19 de junio de 1986.
- (36) Cf., *Democracia Cristiana Guatemalteca*, Proyecto Nacional, primera y segunda partes, 1985.
- (37) *Bases y Estrategias Generales del Sector Agropecuario*, en el Primer Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala, enero de 1986, p. 16.
- (38) *Inforpress Centroamericana*, Informe Especial, *op. cit.*, p.4.
- (39) *Ibid.*
- (40) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), *Bases Generales para Sustentar*

la Política Agraria del País, Diciembre de 1986, p. 2.

- (41) "Debemos incentivar al sector privado", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 7 de septiembre de 1986. En parte dicha desconfianza puede explicarse por el procedimiento utilizado por el gobierno para expropiar la finca Los Encuentros, al cual fueron trasladados los habitantes de El Palmar, pueblo afectado por los desastres naturales. Los terratenientes veían dicha expropiación como un preludio a una "reforma agraria de tipo confiscatoria". Puede consultarse la prensa del mes de septiembre de 1986.
- (42) "El gobierno despertó a un tigre", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 10 de agosto de 1986.
- (43) AID/Development Associates, op. cit., p.6.
- (44) CACIF, Observaciones y Recomendaciones del Sector Privado al "Proyecto de Reordenamiento Económico y Social" del Gobierno de la República, op. cit., p. 15.
- (45) Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Agricultura, 20 de julio de 1987. Mientras que el gobierno estimaba que Q100 por hectárea era un precio razonable, en la Costa Sur el precio llegaba hasta los Q200 por hectárea.
- (46) Entrevista con funcionario del Ministerio de Agricultura que solicitó no ser identificado, 29 de mayo de 1987.
- (47) J.C. Cambranes, Agrarismo en Guatemala, Monografía No. 1, Centro de Estudios Rurales de Centroamérica (CERCA), Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1986, p. 179. Para la reacción del CACIF y UNAGRO ante los señalamientos del Padre Girón, véanse los campos pagados en Diario El Gráfico, 16 de julio de 1986.
- (48) Gobierno de Guatemala, Programación de la Reorganización Nacional, 1987-1988, Guatemala, 22 de julio de 1987, pp. 39-40.
- (49) Datos proporcionados por el Departamento de Relaciones Públicas del INTA, 27 de julio de 1987
- (50) MAGA, Bases Generales..., op. cit., pp. 8-9.
- (51) SEGEPLAN, Programa de Inversiones Públicas, 1987-1991, en el Marco de la Reorganización Nacional. versión preliminar, mayo de 1987, p.27.
- (52) Ver: El Cooperativismo Agrícola de Guatemala. Consulta Nacional Sobre el Programa de Participación de Cooperativas Agrícolas en el Desarrollo Rural (PACODRR), Guatemala. 13-16 de julio de 1987
- (53) Entrevista del 20 de julio de 1987.
- (54) Entrevista del 29 de mayo de 1987 Según el funcionario, el partido Democracia Cristiana quiso colocar a sus afiliados dentro de dicho programa; sin embargo, el criterio técnico del Ministerio de Agricultura se impuso al respecto
- (55) Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1987, pp. 1 -III- 175/176
- (56) Entrevista del 20 de julio de 1987
- (57) Inforpress Centroamericana, No. 702. 14 de agosto de 1986.
- (58) Entrevista del 20 de julio de 1987

VII. CONCLUSIONES GENERALES

1. La persistente inestabilidad política en Guatemala adquirió niveles alarmantes cuando convergió la depresión económica de finales de los años setenta y principios de los ochenta con la más aguda crisis política de los últimos 25 años. La crisis se cristalizó en una lucha armada sin precedentes en el país entre las fuerzas militares del Estado y las organizaciones político-militares de izquierda (1981-1982), y el desplome de la producción nacional como consecuencia de la contracción del mercado internacional y regional.

El ejército, cuya preeminencia en el Estado se había venido consolidando desde los años sesenta, asume tras el golpe de Estado de marzo de 1982 la conducción del país de manera hegemónica. Durante los dos regímenes de facto (1982-85) se van configurando con mayor precisión las pautas del proyecto económico y político del país que persiguen resolver la crisis del sistema económico-social vigente.
2. Al redefinir sus prioridades en 1982, el ejército trazó entre sus objetivos últimos el restablecimiento del Estado guatemalteco sobre bases más sólidas considerando los factores económicos, políticos, ideológicos y militares, a nivel interno, y en el marco de los conflictos Este-Oeste. Dentro de esa óptica lleva a cabo a un costo social sumamente alto una enérgica campaña de pacificación en 1982 y 1983, que sirve como un pre-requisito para avanzar hacia sus objetivos últimos.
3. La asunción de civiles al gobierno en enero de 1986 es el resultado de un proceso electoral promovido por los regímenes de facto como parte de un plan global de restabilización del Estado, sobre criterios desarrollistas. El objetivo inmediato es disputar y captar una base social y recuperar la legitimidad del Estado interna y externamente.
4. Ante el reto de enfrentar las causas estructurales que originan y profundizan la crisis existente, el gobierno demócrata cristiano opta por atender los factores coyunturales, camino por el que los gobiernos de facto se inclinaron. Con esa visión se pone en marcha en 1986 el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES) como un plan de ajuste cuyas raíces se encuentran en el Programa Económico de Corto Plazo de 1982, del régimen del general Efraín Ríos Montt y en el "Diálogo Nacional" impulsado en 1985, durante el gobierno del general Osear Mejía Víctores. El PRES está dirigido a asentar las bases de una economía de la libre empresa mediante medidas estabilizadoras en la esferas monetaria, cambiaria y crediticia para restablecer la confianza del sector empresarial. Los resultados del PRES

fueron favorables a los sectores agro-exportadores y afectaron a los trabajadores asalariados y a los pequeños y medianos productores del campo y la ciudad. Es decir, el PRES no tuvo impacto significativo en la crisis social y más bien representó un mayor deterioro en las condiciones de vida de la población.

En ese contexto continúa sin revertirse la tendencia del Estado de priorizar el crecimiento económico, dejando al rezago el desarrollo social, y sin tocar las causas estructurales de la crisis.

5. Los límites de la actual política de desarrollo están definidos por el objetivo estratégico de restablecer la capacidad del Estado de reproducir el orden social actual, en base a los presupuestos que revitalizan el sistema. En lo político, el objetivo es consolidar la participación ciudadana dentro de un esquema de democracia electoral, y a través de diversos canales institucionales, como los propuestos Consejos de Desarrollo y los Consejos Nacionales para los proyectos del Programa de Reorganización Nacional, por medio de los cuales el Estado persigue extender su influencia.
6. La tarea de restablecer la capacidad del Estado para reproducir el sistema en medio de una crisis social como la de Guatemala no se perfila fácil. El gobierno afirma que tocar las causas estructurales que provocan la crisis socio- económica, como por ejemplo modificar la estructura de la tenencia de la tierra, significaría estimular una fuerte oposición del sector privado más poderoso del país, que podría traer como consecuencia períodos de inestabilidad. De ahí que el gobierno ha optado por evitar una confrontación real con ese sector y se ha inclinado por negociar alternativas no conflictivas. Por otra parte, la pobreza en más de tres cuartas partes de la población demanda una atención inmediata, al menos para reducir el ritmo con que se profundiza el deterioro y prevenir una agudización de los conflictos sociales.
7. La política de desarrollo que plantea el gobierno se visualiza por etapas y, como fuera explicitado por los demócrata cristianos en distintos documentos, la prioridad del desarrollo social está contemplada fuera del período del actual gobierno.

A nivel de formulación la política de desarrollo contempla el área social como una prioridad, pero los programas implementados por el gobierno han tenido un contenido más económico que social, y el resultado de las medidas que se aplican se quedan cortos ante las dimensiones de la pobreza en Guatemala.

8. La política de desarrollo del actual gobierno, en lo que se refiere al área social se destaca por su carácter asistencialista expresada en programas destinados, sobre todo, a ampliar la cobertura de sus servicios. No se

cuestionan los sistemas tradicionales de proveer salud, educación y vivienda, a pesar de que la experiencia ha demostrado que no dan los resultados deseados.

9. Los programas de la política de desarrollo van dirigidos a evitar procesos que puedan desembocar en la alteración del status quo. El gobierno se ha inclinado por programas cuya lógica predominante es buscar la complementariedad de los diversos y conflictivos sectores. De ahí el énfasis en la armonización o concertación de fuerzas más que en la modificación sustancial de la relación entre los mismos.
10. Para el proceso de reorganización y readecuación **en los campos administrativo**, económico, político y social, el gobierno ha definido como **una tarea** estratégica la organización de la población. Esta tarea está concebida con **el** objetivo de institucionalizar la organización vertical de manera que pueda movilizar grupos o segmentos de población en base a una agenda prevista. **Por otro** lado, la reorganización del andamiaje administrativo, mediante la regionalización y descentralización del aparato del Estado lleva implícito organizar, fortalecer y custodiar el poder local con fines particulares partidistas y contra la influencia de fuerzas políticas consideradas discordantes con el sistema.
11. El ejército es la institución que cuenta con **una** participación asegurada en el diseño de las políticas estatales, al atribuírsele de manera exclusiva la responsabilidad de custodiar la seguridad nacional, considerada ésta como objetivo estratégico. En esa vía, el ejército se ha preparado para enfrentar los conflictos de diversos grados con una infraestructura apropiada que comprende el aprovisionamiento de armamento, de logística y la formación de oficiales con una educación más amplia que la exclusivamente militar.
12. El gabinete económico cuenta con una participación preeminente en la formulación de la política de desarrollo y el giro final de la misma está influida por los sectores empresariales a quienes responden los titulares que integran ese gabinete. Frente a esa situación la participación del gabinete social se ve disminuida y su importancia es aún más reducida ante las fuertes presiones que es capaz de ejercer el sector privado organizado.
13. El accionar del movimiento popular es uno de los factores que puede incidir en el moldeamiento de la política de desarrollo, particularmente su componente social; sin embargo, en los primeros 20 meses de gobierno demócrata cristiano ha tenido un comportamiento variable en donde la cautela ha sido un rasgo predominante como resultado de la experiencia histórica de represión. Además, el movimiento popular en la actual etapa de rearticulación enfrenta dificultades para coordinarse pero a medida que sus

demandas y peticiones no sean resueltas, éstas se irán acumulando, y pueden producirse puntos de convergencia que desemboquen en el rompimiento de la estabilidad que oficialmente se asegura está lográndose.

Por el momento, la política de desarrollo social que ha estado difundiendo el gobierno, caracterizada por un lenguaje abundante de buenas intenciones, constituye una herramienta para calmar la impaciencia de los sectores de escasos recursos así como para presentar una imagen positiva en lo internacional.

14. En cuanto al movimiento campesino, si bien el gobierno ha tenido éxito en contenerlo y encauzarlo dentro de los esquemas de compra-venta de tierras, pueden surgir nuevas demandas dado que el deterioro de la economía campesina continúa acelerándose y las diversas medidas implementadas por el gobierno sólo resuelven en mínima parte las necesidades del campesinado.
15. El aparato estatal continúa con la tendencia histórica de una baja capacidad de ejecución en los planes, programas y proyectos que se propone impulsar. Ello es consecuencia de la rigidez estructural y funcional, de la ineficiencia de los recursos humanos y de la administración financiera. Por lo que es de esperarse que los resultados inmediatos y mediatos de la política de desarrollo quedarán bastantes distanciados de los objetivos y metas establecidas.

La ineficiencia técnica y administrativa, los desaciertos políticos en la esfera gubernamental se suman a las presiones del sector empresarial y del movimiento popular como factores que inciden, en uno y otro sentido, en la capacidad ejecutiva del aparato estatal.

16. El gobierno persigue convertir a las ONGs nacionales e internacionales en una plataforma de implementación para la política social, centralizando la coordinación de sus actividades, realizando contratos y estableciendo convenios con ellas en función de los objetivos gubernamentales. A través de las ONGs el gobierno descarga su responsabilidad directa en atender las comunidades más necesitadas y libera recursos internos para otras áreas de la actividad gubernamental.

El gobierno ha desplegado una intensa política exterior enfatizando su posición de neutralidad activa para lograr un acercamiento y captar los recursos de las ONGs internacionales y diversificar fuentes de financiamiento.

En síntesis, las expectativas con respecto a la política de desarrollo no se han cumplido. Las necesidades básicas de la población continúan

insatisfechas, quedando diferidas por el momento ante las exigencias económicas y políticas de los sectores con mayor poder. Ante dicha situación, de no darse reformas más sustantivas que respondan a las demandas de los sectores populares, su frustración y exasperación puede conducir al país a un nuevo ciclo de polarización y violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AID/Washington y Development Associates, Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluación, s. f., s. e. (c. 1982).

Banco de Guatemala, Evaluación de la Actividad Económica y Financiera de Guatemala en el Primer Semestre y sus Perspectivas para el Resto de 1987. Guatemala, 1987.

Banco Nacional de la Vivienda, Plan del Gobierno Demócrata Cristiano, Sector Vivienda. BANVI, Guatemala, 14 de enero de 1987.

Boletín USIS, Extractos del discurso de Elliot Abrams en la ceremonia de graduación de 54 oficiales latinoamericanos en el Consejo Interamericano de la Defensa (CID).

Caldera T., Hilda y Santos, Benjamín, La Democracia Cristiana en Centroamérica, INCEP, Guatemala, s. f. (c. 1987).

Cambranes, J. C., Agrarismo en Guatemala. Monografía No. 1, Centro de Estudios Rurales Centroamericanos (CERCA), Serviprensa Centroamericana, Guatemala, 1986.

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), Observaciones y Recomendaciones del Sector Privado al "Programa de Reordenamiento Económico y Social" del Gobierno de la República. Guatemala, abril de 1986.

Constitución Política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, Guatemala, 31 de mayo de 1985.

Davis, Shelton y Hodson, Julie, Witnesses to Political Violence in Guatemala: The Suppression of a Rural Development Movement, Oxfam America, U.S.A., 1982.

del Valle, Luis Arturo, Efectos de la Crisis sobre las Condiciones Económicas y Sociales de la Población de Guatemala. CEPAL, octubre 1986.

Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Proyecto Nacional, Primera Parte: Lincamientos Generales. Guatemala: DCG, julio de 1985.

Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Proyecto Nacional. Segunda Parte: Políticas, Programas y Proyectos. Guatemala, noviembre de 1985.

Diario de Centroamérica. diario oficial del gobierno de Guatemala, diversos números de 1986 y 1987

Diario El Gráfico. Guatemala, diversos números de 1986 y 1987.

Dirección General de Estadística, III Censo Nacional Agropecuario. Guatemala, abril 1979.

Domingo, suplemento dominical de Prensa Libre, Guatemala, diversos números de 1986 y 1987.

Ejército de Guatemala, Polos de Desarrollo, Editorial del Ejército, Guatemala, febrero de 1985.

Gobierno de Guatemala, Programa de Reordenamiento Económico y Social, s. e., Guatemala, marzo de 1986.

González Davison, Fernando, El Proceso de la Neutralidad Guatemalteca, 1982-1987. Política y Sociedad, No. 20, enero- junio 1987, pp. 33-116.

Inforpress Centroamericana, semanario informativo, Guatemala, diversos números 1986 y 1987.

Inforpress Centroamericana, Centro América 1983. Guatemala, 1983.

Inforpress Centroamericana, Centro América 1987. Guatemala, 1987.

Inforpress Centroamericana, Guatemala: Elecciones de 1985. Guatemala, 1985.

Inforpress Centroamericana, Guatemala 1986: El Año de las Promesas. Guatemala. 1986.

Inforpress Centroamericana, Informe Especial: Resurge Problema de la Tierra en Guatemala, No. 694, Guatemala, 19 de junio de 1987.

Inforpress Centroamericana, Informe Especial: Pobreza y Vivienda en la Capital Guatemalteca. No. 716, Guatemala, 20 de noviembre de 1986.

Inforpress Centroamericana, Informe Especial: Movimiento Laboral a Escena. No. 737. Guatemala, 7 de mayo de 1987.

Inforpress Centroamericana, Informe Especial: La Ayuda Alimentaria en Guatemala. No. 744, Guatemala, 25 de junio de 1987.

Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Diseño de Investigación: Estado. Políticas Públicas y Pobreza en Centro América. San José, (Costa Rica. 1982.

Junta Militar de Gobierno, Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (copia mimeografiada), Guatemala, abril de 1982

Gramajo, Héctor, (ministro de la Defensa Nacional), Lección Inaugural de la X Promoción del curso de Comando y Estado Mayor. Guatemala, 30 de abril de

1987.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), Bases y Estrategias Generales del Sector Agropecuario en el Primer Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala, Guatemala, enero de 1986.

MAGA, Bases Generales para Sustentar la Política Agraria del País. Guatemala, diciembre de 1986.

Ministerio de Educación, Regionalización del Sistema Educativo. Guatemala, marzo de 1987.

Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 1987. Guatemala, 1987.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Carta Laboral (órgano informativo de dicha dependencia), abril-mayo, No. 11, Guatemala, 1987.

Ortiz Rosales, Rolando, Guatemala, generalidades sobre el sector agrícola. Comercio Exterior, vol. 34, No. 11, México, 1984.

Paz Cárcamo, Guillermo, Guatemala: Reforma Agraria, EDUCA, Costa Rica, 1986.

Polémica, revista del Instituto Centroamericano de Documentación e Investigaciones Sociales (ICADIS), San José, Costa Rica. Varios números.

Política y Sociedad, revista del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (UPS), Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala. Varios números.

Prensa Libre, diario, Guatemala, diversos números de 1986 y 1987.

Presidencia de la República, Memorándum a: todos los guatemaltecos, de: Presidente de la República, asunto: reorganización nacional. Guatemala, 19 de marzo de 1987.

Presidencia de la República, borrador de la Programación de la Reorganización Nacional. Guatemala. 1 de mayo de 1987.

Presidencia de la República de Guatemala, Programación de la Reorganización Nacional 1987-1988. Guatemala, 22 de julio de 1987.

La Revista, suplemento dominical de Diario El Gráfico, Guatemala, diversos números de 1986 y 1987

Schmid, Lester, El papel de los trabajadores migratorios en el desarrollo económico de Guatemala, Editorial Universitaria, Guatemala, 1973.

Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991, volumen I (versión

preliminar), Guatemala, s. e., s. f.

SEGEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991. volumen II. Políticas Específicas (versión preliminar), Guatemala, s. e., s. f.

SEGEPLAN, Programa de Inversiones Públicas. 1987-1991. en el Marco de la Reorganización Nacional (versión preliminar), Guatemala, mayo de 1987.

Solórzano Martínez, Mario, Guatemala: Autoritarismo y Democracia. EDUCA-FLACSO, San José, Costa Rica, 1987.

Transcripción del foro "27 Años de Lucha por la Libertad", organizado por el Consejo Empresarial con la participación del Alto Mando del Ejército, Guatemala, 12 de agosto de 1987.

AVANCSO

ASOCIACIÓN PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN GUATEMALA

La Asociación para el Avance de la Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) es una institución privada no lucrativa, cuya misión es contribuir, a través de su instituto de investigación, al entendimiento de la problemática más significativa del proceso social guatemalteco. Desde su fundación en 1986, la Asociación se propuso cumplir su mandato haciendo investigación que privilegia el trabajo de campo, es decir, la obtención de datos vivos y actuales.

El Instituto AVANCSO lleva a cabo su programa de actividades con los siguientes objetivos:

1. Desarrollar proyectos de investigación científica sobre los más apremiantes problemas que enfrenta la sociedad guatemalteca.
2. Servir de recurso profesional en las ciencias sociales a instituciones de desarrollo y servicio que trabajan en el país.
3. Dar oportunidad de investigar, sin condicionamiento intelectual, a profesionales y estudiantes avanzados de las ciencias sociales, tanto nacionales como extranjeros.
4. Colaborar con instituciones académicas nacionales y extranjeras que estén realizando actividades afines en el país.

Los temas de estudio se han estructurado desde un enfoque multidisciplinario con el propósito de desarrollar instrumentos metodológicos y propuestas teóricas que ayuden a la comprensión global del proceso social guatemalteco.

Instituto AVANCSO
6a. Avenida 2-30, Zona 1. Ciudad de Guatemala
Teléfonos: 232-5651, 232-4947. Fax: 232-5841
E-mail informacion@avancso.org.gt
www.avancso.org.gt